

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**PLANEJAMENTO NO BANCO CENTRAL DO BRASIL:**  
**Um Estudo de Caso**

**ANA PAULA RIBEIRO DE VASCONCELLOS**

**Florianópolis, novembro de 1998.**

**ANA PAULA RIBEIRO DE VASCONCELLOS**

**PLANEJAMENTO NO BANCO CENTRAL DO BRASIL:**

**Um Estudo de Caso**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração (Área de Concentração: Políticas e Gestão Institucional) da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração**

**ORIENTADOR: Prof. João Benjamim da Cruz Júnior, PhD.**

**Florianópolis**


**1998**

# **PLANEJAMENTO NO BANCO CENTRAL DO BRASIL:**

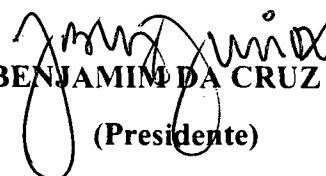
**Um Estudo de Caso**

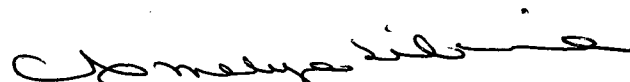
**ANA PAULA RIBEIRO DE VASCONCELLOS**


**Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Políticas e Gestão Institucional) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.**

  
**Prof. NÉLSON COLOSSI, Dr.**  
**Coordenador do Curso**

**Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos Professores:**

  
**Prof. JOÃO BENJAMIM DA CRUZ JÚNIOR, PhD.**  
**(Presidente)**

  
**Prof.ª AMÉLIA SILVEIRA, Dr.ª.**  
**(Membro)**

  
**Prof. FRANCISCO GABRIEL HEIDEMANN, PhD.**  
**(Membro)**

## SUMÁRIO

	Página
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>i</b>
<b>LISTA DE FIGURAS E QUADROS</b>	<b>ii</b>
<b>RESUMO</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>iv</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
1.1 Objetivos da Pesquisa	03
1.2 Pressupostos de Pesquisa	03
1.3 Justificativa Teórico-Prática	03
<b>2 PLANEJAMENTO</b>	<b>05</b>
2.1 Histórico	05
2.2 Planejamento e Participação	19
2.3 Planejamento e Tomada de Decisão	29
2.4 Planejamento e Estratégia	39
2.5 Proposta de Modelo de Planejamento Estratégico	47
<b>3 PERFIL DA INSTITUIÇÃO</b>	<b>58</b>
<b>4 MÉTODO</b>	<b>62</b>
4.1 Delineamento	62
4.2 Especificação do Problema	63
4.2.1 Perguntas de Pesquisa	63
4.3 Definição de Termos e Variáveis	63
4.4 População e Amostra	64
4.5 Tipos e Técnicas de Coleta e Análise de Dados	66
4.6 Limitações da Pesquisa	69
<b>5 ANÁLISE</b>	<b>72</b>
<b>6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>127</b>

## AGRADECIMENTOS

- Aos meus pais e minha irmã, por serem a base e os pilares de tudo o que sou;
- À minha prima Ciça, pela cumplicidade de toda uma vida e por saber como ninguém o que é estar longe de casa;
- À Marisa, por todo o suporte e por ser a amiga de todas as horas;
- A todos os amigos de Brasília, pela “presença” e torcida em todos momentos;
- Aos amigos e colegas de Floripa, pelo caminho;
- Ao Luciano, pelas conversas intermináveis;
- Ao Paulo, pela “centena” de e-mails e todo o suporte de informática;
- Ao Simas, além de chefe e amigo, uma inspiração;
- Aos colegas do Derin, pela força;
- A todos os entrevistados, não só pela contribuição mas pela luz;
- Ao Paulo dos Santos, mais do que um orientador técnico, por acreditar sempre em mim;
- A equipe do DEPLA, pelo pronto atendimento e disponibilidade;
- A todos os professores do CPGA, por me “ensinarem a pescar”;
- À coordenação e funcionários do CPGA, pela constante atenção e presteza;
- A professora Amélia e professor Heidemann, pelas valiosas sugestões a este trabalho;
- Ao Professor Benjamim, não só pela orientação competente mas por partilhar comigo parte do seu conhecimento profundo e da sua originalidade em vida.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 01 - GRAU DE CONTROLE DAS PESSOAS SOBRE AS DECISÕES...	22
QUADRO 01 - MODELOS HEURÍSTICOS DA EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DA PRODUÇÃO .....	24
QUADRO 02 - PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR TEMAS PRIORITÁRIOS E UNIDADES DE ANÁLISE .....	52
QUADRO 03 - PERSPECTIVA DA MUDANÇA POR PREMISSAS BÁSICAS...	54

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é verificar como a participação, a tomada de decisão e a formulação de estratégias influenciam a concepção e prática do planejamento no Banco Central do Brasil - BACEN. Estudou-se como estavam as relações entre estas variáveis, confrontando a prática de planejamento identificada na instituição com o modelo teórico apresentado. O método utilizado é o estudo de caso. A amostra envolvida foi escolhida de forma intencional a partir do número total de servidores, gerentes ou não, envolvidos com a atividade de planejamento na organização. A abordagem adotada é eminentemente qualitativa, com análise interpretativa. Os dados foram obtidos junto a fontes primárias e secundárias, por meio de entrevistas semi-estruturadas e mediante consulta a documentos organizacionais. A análise de dados foi efetuada de forma descritivo/interpretativa. Utilizou-se, para tanto, a análise de conteúdo, a análise documental e a triangulação como procedimentos para o tratamento dos dados coletados. O planejamento foi investigado a partir de um exame histórico-organizacional, analisando a evolução, uma proposta de modelo e o planejamento e suas relações com a participação, a tomada de decisão e a formulação de estratégias. Os resultados da presente pesquisa revelaram que sucessivas metodologias e práticas de planejamento não conduziram o Banco Central do Brasil aos objetivos inicialmente esperados. A configuração desta atividade caracterizou-se como um processo descontínuo, que sofreu diversas rupturas e gerou grande descrença, além de certa resistência organizacional. Entretanto, em termos de estrutura e procedimentos formais, o planejamento continua tendo certa importância no âmbito da instituição, já que esta atividade é fundamental num contexto de modernização organizacional.

## ABSTRACT

The aim of this thesis is to verify how participation, decision-making and strategies formulation influence the concept and practice of planning in the Central Bank of Brazil – BACEN. It was examined how was the relationships among the variables in this organization, comparing to the chosen theoretical model. This research was based on a case study. The sample was selected in an intentional way. The qualitative approach was adopted, with an interpretative analysis. The data was obtained from primary and secondary sources by means of semi-structured interviews and documental analysis. The analyses were used as procedures to deal with the whole of data collected. The planning was investigated from the examination of the organizational history, its evolution, a proposed model and the characteristics of planning and its relations with participation, decision-making and strategic formulation. The results of this research revealed that successive methods and practices of planning did not conduct the Central Bank of Brazil to the expected aims. This activity was described as a process that suffered many interruptions, undermining confidence and creating organizational resistance. In formal process and structural terms, though, planning still has a certain importance in the institution, understanding that it is a fundamental function in order to achieve a modern level of organization.



## 1 INTRODUÇÃO

Um dos desafios do administrador moderno encontra-se no enfrentamento das grandes transformações pelas quais o ambiente econômico-administrativo vem passando nos últimos anos. É o que GALBRAITH (1979, p.158) denomina de era da incerteza: época “cada vez mais complexa e mutável”, cujas mudanças acontecem em velocidade extraordinária.

Além de terem de atender às exigências tradicionais de paradigma dominante voltado para economia de mercado, as organizações que pretendam permanecer nesse novo cenário mundial devem se preocupar também com a preservação do meio ambiente e o bem-estar das pessoas, enfrentando freqüentes conflitos advindos de tais exigências (GALBRAITH, 1995). Sobre isso, MITROFF (1994) afirma categoricamente: “aquelas organizações que considerarem as mudanças seriamente irão sobreviver; aquelas que não o fizerem deverão deixar de existir”.

Assim, a administração moderna se depara com o desafio de rever conceitos e ações, objetivando superar os modismos, reavaliar as críticas sofridas e encontrar novos arcabouços referenciais. Tal revisão deve passar pela análise da evolução por que passou a teoria administrativa, atentando para as bases em que foram firmadas as premissas e os princípios administrativos.

Dentro desse espírito, este trabalho dirige seu foco exatamente para uma das funções administrativas básicas, o planejamento. Afinal, é quase consenso entre os estudiosos da teoria da administração considerá-lo importante instrumento de gestão e atividade primordial dentro do contexto organizacional.

O tema planejamento possui diferentes formas de enfoque, nas diversas escolas da Teoria Geral da Administração, cada uma com sua própria visão e perspectiva, porém todas convergindo para o tratamento da atividade de planejar como tópico essencial do processo administrativo.

Cabe dizer que, nessa época de incerteza, a administração tende a tratar o planejamento como filosofia atrelada ao contexto em que a mudança contínua é a única certeza. Contudo, as abordagens tradicionais de planejamento devem ser referenciadas para que as diferentes perspectivas possam ser visualizadas.

Sobre a atividade de planejar, DEGEN (In VASCONCELLOS et al., 1982) considera alguns pontos importantes para a compreensão, como: a importância da visão

estratégica: a necessidade de motivação para as pessoas despenderem tempo com essa função: o incremento de oportunidades de participação na determinação do futuro de sua empresa; as relações sociais, estruturais e ambientais: as influências sofridas de toda ordem.

No processo de planejamento, deve-se preocupar com a definição da missão e dos objetivos, bem como com a seleção e a avaliação das alternativas estratégicas. Entretanto, também tem de estar atento para as condições e as disfunções existentes nas etapas de execução. É importante também que o planejamento possibilite, nas instituições, o questionamento de aspectos do negócio, da sistemática, dos procedimentos, além da revisão dos desempenhos técnicos e gerenciais.

Para haver real desenvolvimento da cultura de planejamento na organização, deve-se atentar para diversas variáveis. Embora seja difícil categorizar ou priorizar quaisquer aspectos, entende-se que a visão estratégica, a questão participativa e os modelos de tomada de decisão são fundamentais para o entendimento e a agregação de maior valor à atividade.

Nesse sentido, RAMOS (1983, p.53) ressalta que as circunstâncias internas e externas à organização precisam ser vistas como um *continuum*, caracterizando os estudos contemporâneos de administração e das organizações.

Embora o planejamento esteja, tradicionalmente, associado a circunstâncias de paradigma que buscava estado estável e certo, agora, tal paradigma entra em declínio. Desse modo, impõe-se buscar as bases de valores e crenças para a construção de novo paradigma e de um novo conceito de planejamento (SALM e MENEGASSO, 1996).

Assim, nesta dissertação, ter-se-á em vista estudar a função de planejamento nas organizações sob enfoque histórico-organizacional, analisando a evolução, as características do planejamento e como as variáveis participação, tomada de decisão e formulação de estratégias o influenciam, além de uma proposta de modelo. A realidade observada na pesquisa empírica será a do Banco Central do Brasil, avaliando parte do desenrolar de seu planejamento.

Para evitar o risco de esquecer os objetivos e a lógica do processo, explorar-se-á a bibliografia referenciada com o fim de analisar o grau de coerência e de disfunções existentes nas relações da estratégia, da participação e da tomada de decisão baseadas no planejamento.

Feitas essas observações, resta informar que o presente estudo será orientado pelo seguinte problema de pesquisa:

“De que modo o planejamento se relaciona com a participação, a tomada de decisão e a formulação de estratégias no Banco Central do Brasil?”

### **1.1 Objetivos da Pesquisa**

Neste trabalho, o objetivo geral consiste em identificar como a participação, a tomada de decisão e a formulação de estratégias influenciam a concepção e a prática do planejamento no Banco Central do Brasil - BACEN.

O objetivo geral será alcançado a partir do atingimento dos seguintes objetivos específicos:

1. estudar como o planejamento é influenciado pela participação no Banco Central do Brasil;
2. estudar como o planejamento é influenciado pela tomada de decisão no Banco Central do Brasil;
3. estudar como o planejamento é influenciado pela formulação de estratégias no Banco Central do Brasil;

### **1.2 Pressupostos de pesquisa**

Esta dissertação parte da premissa básica de que existem relações entre o planejamento e a participação, a tomada de decisão e a formulação estratégica.

Não deseja-se estudar o fato de haver ou não ligações entre as variáveis aqui abordadas, já que se possui vasta bibliografia sobre o tema. Portanto, acredita-se que tal assunto estaria esgotado além de muito bem fundamentado na teoria administrativa.

Assim sendo, o ponto principal foi focalizar como tais relações se apresentam na prática da instituição objeto deste estudo, observando também todo o referencial teórico pertinente.

### **1.3 Justificativa Teórico-Prática**

Justifica-se a escolha do Banco Central do Brasil como foco do estudo de caso pelas facilidades de acesso aos dados, por ser a mestrandia funcionária da empresa e pela possibilidade de o trabalho contribuir para reavaliação mais profunda dos processos de

planejamento da organização, bem como para que a administração e o funcionalismo possam repensar a estratégia, a participação e a tomada de decisão, influenciando os rumos da organização.

VASCONCELLOS et al. (1982, p.14) criticam a maioria das teorias atuais por enfocarem “as propriedades médias das organizações, englobando-as em uma única classe, sem levar em conta as diferenças e os extremos do comportamento”. Por ser o Banco Central do Brasil organização única na sua área de atuação e para evitar os lugares-comuns, pretende-se construir uma investigação mais particular dessa instituição; sem, contudo, perder de vista o contexto maior.

A avaliação de MOTTA (1991, p.143) atesta a necessidade desse tipo de pesquisa, ao citar que, “apesar da grande importância desse tipo de organização (pública), pouca atenção recebe dos estudiosos de administração, no sentido de analisar suas principais características e a possibilidade de aplicação da moderna teoria gerencial. Na verdade, quase a totalidade dos trabalhos publicados sobre planejamento é orientada para a empresa privada”.

## 2 PLANEJAMENTO

### 2.1 Histórico

No limiar do terceiro milênio, quando se fala de administração, surge uma profusão de termos, tendências e siglas, tais como tecnologia da informação, globalização, integração de blocos econômicos, planejamento estratégico, participação, privatização, terceirização, CQT, GQT, *just-in-time*, *downsizing*, custos ABC, desregulamentação, entre muitos outros, que trazem tanto oportunidades como ameaças às organizações e a seus administradores.

Hoje, os administradores são desafiados, constantemente, a manterem as organizações preparadas para enfrentar a ambiência externa com sucesso, preocupando-se com novas técnicas, métodos e processos que passaram a permear todos os setores empresariais.

Todavia, não é de hoje que o homem está buscando os porquês e o como pode influenciar o processo de mudança. A história da evolução humana fornece uma série de exemplos de comportamentos e ações, por vezes reativos e outras tantas pró-ativos e inovadores. O ser humano tem a capacidade de buscar caminhos e respostas em experiências passadas, na ação do presente e já vislumbrando o futuro, seguindo num processo contínuo de conhecimento e de dominação das coisas.

Especialmente no âmbito das organizações é que o indivíduo vem buscando as alternativas de como trabalhar com o fenômeno da mudança, marca registrada dos tempos modernos. Tais organizações, por sua vez, também acumulam todo um processo evolutivo, não somente por serem os maiores meios de produção, mas também como meios de reprodução das estruturas de classe e ideologias dominantes, em uma crescente escala internacional (CLEGG, 1980).

Assim, o planejamento surge exatamente da necessidade de controlar os processos de mudança como “uma arma poderosa para eliminar as incertezas e desigualdades, provenientes dessas vertiginosas transformações que se processam a cada dia, com mais rapidez” (SOARES, 1985).

Pode-se dizer que, de certa forma, o planejamento sempre esteve presente na vida de pessoas, organizações e países. Entretanto, na maioria das vezes, de forma empírica e improvisada. PARSON (1988) comenta que “mesmo em épocas pré-históricas, quando os seres humanos eram apenas caçadores, havia necessidade de planejamento. Na realidade, a própria sobrevivência dependia de cooperação e de planejamento”. Foi ao longo dos anos,

com a complexidade crescente do mundo, que a necessidade de planejar tornou-se maior, e o tema evoluiu de forma acelerada neste século.

O planejamento vem tendo diversas definições e usos. Para que se entenda um pouco melhor as características desta função, vai ser explorado alguns dos fatores que vêm contribuindo para a visão atual de planejamento. Embora muito do que está na literatura sobre o tema - e esta é ampla - tenha um certo tom prescritivo, com inclinação para um discurso de como fazer, neste estudo pretende-se buscar informações sobre a concepção e as definições do planejamento.

Apesar de não ser um trabalho de teoria econômica, para falar de planejamento, inicialmente, tem-se de abordar alguns aspectos ligados à economia.

No final do século XVIII e início do século XIX, a Revolução Industrial difundiu-se pela Europa e pela América do Norte, transformando as velhas estruturas econômicas, sociais e culturais da sociedade e desencadeando um processo de desenvolvimento sem precedentes em toda a história da humanidade.

Tal progresso sempre esteve fortemente ligado aos avanços da ciência e da tecnologia, e a essência dessa revolução foi a substituição da força humana pela força da máquina, o que trouxe marcantes mudanças na vida diária (WREN, 1979). Ainda segundo este autor, as primeiras sociedades industriais foram caracterizadas por crescente renda per capita, desenvolvimento econômico, baixa dependência da agricultura, alto grau de especialização do trabalho e extensa integração geográfica dos mercados.

Naquela época, surgiu a base do que viria a ser uma importante parte da teoria econômica ocidental - o capitalismo liberal. A Escola Clássica lançou as bases da teoria econômica, que teve em ADAM SMITH o seu fundador e um dos maiores defensores. A referida teoria sofreu muita influência da Revolução Francesa, quanto aos ideais de liberdade individual, direitos do homem e do cidadão, que foram traduzidos no plano econômico, pela liberdade de comércio e de trabalho.

Em sua abordagem, ADAM SMITH considerava que a base de toda atividade econômica está no princípio da busca pelo interesse próprio, que leva os homens a buscarem o máximo de satisfação com o mínimo de esforço a fim de satisfazer os seus interesses.

Em termos genéricos, pode-se dizer que o capitalismo liberal tem como características centrais:

a) uma economia de livre mercado, de acordo com o que diz a teoria do *Laissez-Faire, Laissez-Passer*, na qual os fatores de produção se movimentam livremente segundo os indicadores de preços e;

b) uma economia descentralizada, na qual o Estado tem um papel de espectador, permanecendo à margem de toda atividade econômica. Suas responsabilidades eram estritamente políticas e não intervinham no domínio econômico.

O capitalismo liberal orientou o rápido desenvolvimento da Europa e dos Estados Unidos, ocorrido no século passado, caracterizado principalmente por técnicas mais aperfeiçoadas, uma intensa divisão do trabalho, a livre iniciativa e a busca sistemática do lucro.

Tais fatores levaram à massificação da produção e a um crescimento global nunca vistos anteriormente. Disso decorreram conseqüências de duas ordens: de caráter positivo, a geração de riqueza, o aumento do bem-estar, a elevação do nível de vida, além de progressos consideráveis nas comunicações, na área financeira e um grande avanço tecnológico das máquinas e equipamentos industriais; de caráter negativo, as crises periódicas de superprodução e de desequilíbrio entre produção e consumo, levando a uma desigualdade na distribuição de renda, ocasionando problemas para a economia como um todo, ou seja, provocando desequilíbrios no sistema capitalista, sobretudo no plano social (SOARES, 1985).

A partir das sucessivas crises do início deste século, surgiram questionamentos quanto aos pressupostos básicos do liberalismo. O começo da primeira Guerra Mundial, e mais tarde, a grande crise de 1929, marcaram toda uma reviravolta na economia mundial (MIGLIOLI, 1983).

Naquela época, ganharam força a democracia, no ocidente, e os movimentos trabalhistas, na Europa oriental. O papel do Estado começou a ser modificado. Necessitava-se de um Estado que passasse a exercer uma crescente orientação na política econômica, intervindo na dinâmica da economia. Que tivesse, também, um papel de empreendedor do desenvolvimento econômico e social.

Considera-se que o terreno para o planejamento foi sendo preparado pelo intervencionismo do Estado no domínio econômico, de onde, aos poucos, surgiu a idéia de planejamento como instrumento de decisão política.

Afinal, para lidar com todo aquele novo cenário, os países tinham de buscar formas de ação para melhor controlar os níveis de produção, a demanda e a oferta das respectivas economias. O planejamento, esforço de previsão e prospecção, surgiu como instrumento

capaz de fornecer aos governos possibilidades de maior controle sobre o ambiente econômico.

Para melhor analisar o novo papel desempenhado pelo Estado e a influência do planejamento no processo de intervenção, ELLMAN (1980, p.17) dividiu as economias mundiais da época em “economias mistas” (capitalistas) e “economias planejadas/administradas centralmente” (socialistas).

Assim, no âmbito dos sistemas socialistas, surgiu uma nova política econômica, mais especificamente no período de 1921 a 1928, na URSS, introduzindo novos conceitos de planejamento econômico. Tal política era baseada, principalmente, nas idéias marxistas, cuja análise defendia uma economia socialista planificada, “argumentando tradicionalmente em favor do planejamento, sob a alegação de que ele permite à sociedade superar tanto a anarquia da produção como a guerra de classes inerente ao modelo capitalista de produção” (ELLMAN, 1980, p.37). Pela primeira vez, teve-se conhecimento de uma economia planejada em nível nacional.

Foi na mesma antiga União Soviética que se adotou o primeiro plano quinquenal, elaborado em 1928, considerado o primeiro marco do planejamento como modo sistemático de orientação de uma economia em escala nacional. Em outros países socialistas, tal sistemática de planejamento teve mais força apenas depois da Segunda Guerra Mundial (MIGLIOLI, 1983).

A maioria dos países socialistas desenvolveram seus sistemas econômicos de planejamento, em geral complexos, mobilizando esforços nacionais, tendo em comum o uso “da propriedade estatal dos meios de produção, do planejamento econômico nacional e da ditadura política” (ELLMAN, 1980, p. 39). Considera-se que o sistema era fundamentalmente o mesmo, ocorrendo pequenas variações de um país para outro.

Segundo BETTELHEIM (1976), “a planificação socialista é uma atividade coletiva por meio da qual os trabalhadores de um país socialista determinam...a realização dos seus objetivos em condições julgadas como sendo as melhores”. O autor comenta que neste modelo a planificação deve acontecer de modo coordenado, levando em consideração as leis econômicas objetivas, assim como as características do desenvolvimento social.

No âmbito dos países capitalistas, SOARES (1985) considera como um segundo marco da história do planejamento econômico a experiência da política econômica do *New Deal*, posta em prática nos EUA, por ROOSEVELT, a partir de 1932. MIGLIOLI (1983) também comenta que diversas intervenções estatais nas economias capitalistas ocorreram



no período das guerras mundiais e, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o fenômeno do planejamento começou a generalizar-se, sendo adotado em vários países.

Dentro do sistema capitalista, o planejamento passa a atuar como um instrumento de confrontação e de ajustamento dos setores privados e do Estado, levando em conta a interdependência entre fenômenos do setor da produção industrial e do setor público.

Sob o enfoque capitalista, o planejamento seria desnecessário, já que, numa economia competitiva, o mercado deveria ser capaz de realizar as funções de um órgão central de planificação. Entretanto, nos países capitalistas, a idéia de planejamento se fortaleceu diante de distorções e crises que a política de livre mercado não conseguiu solucionar tais como: crises de produção, desemprego, inflação, desequilíbrio de comércio exterior, bem como da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais da época.

“Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade”. Assim, o planejamento governamental fez-se necessário na busca da promoção do desenvolvimento econômico (LAFER, 1975, p.12-16).

Sob a óptica da teoria econômica do planejamento, encontram-se os mais diferenciados conceitos, influenciados por diferentes correntes ideológicas e políticas, mas todos concordam que há uma forte tendência do fortalecimento do planejamento como uma atividade básica que tanto governos como empresas devem desempenhar.

LAFER (1975, p. 26) analisa que embora o capitalismo e o socialismo tenham objetivos e formas de visão diferentes, o modelo de planejamento implícito em ambos é o mesmo, o que varia é a forma de dominar as forças econômicas. A autora afirma, ainda, que não é na comparação entre socialismo e capitalismo que se vai explicar o sucesso ou o fracasso do planejamento. A situação de fracasso ou não do planejamento está “obviamente ligado à exclusão de variáveis importantes” e a resposta a tal explicação pode ser obtida ao medir-se a distância entre o modelo teórico e a aplicação do planejamento.

DELFIM NETTO apud HOLANDA (1987), também comenta sobre o papel do planejamento, salientando que não é na ideologia política que se encontra o sucesso de tal ferramenta, mas sim em sua forma de atuação:

“é a crença mística no mercado, derivada da observação dos países desenvolvidos e não das realidades empíricas nacionais, que leva muitas pessoas a combaterem todos os tipos de planejamento por inúteis ou comunizantes... É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro...”

É uma ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal”.

MIGLIOLI (1983) conclui que a planificação passa a ser vista como um conjunto de procedimentos que podem ser adotados por qualquer economia para levá-la a atingir determinados objetivos previamente fixados. Esta concepção torna-se predominante, ressaltando o significado metodológico do planejamento, independente da ideologia sócio-econômica.

Hoje, considerando todo o processo evolutivo, o planejamento econômico caracteriza-se como importante instrumento governamental e empresarial, sob diferentes definições.

Para HOLANDA (1987), planejamento econômico é o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar os níveis de renda e bem-estar da comunidade, e bem assim a ordenação sistemática do conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, a menores custos e com maior rapidez.

Já FRIEDMAN (1985) considera o planejamento uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e por meio da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins anteriormente por ele especificados.

Assim, atualmente, o planejamento passa a ser formulado e admitido como um instrumento eficaz no tratamento dos assuntos sócio-econômicos de um país. O planejamento despontou como uma técnica capaz de dar uma contribuição efetiva no sentido de acelerar processos de desenvolvimento.

A exemplo do que ocorreu com a ciência econômica, também a administração passou por toda uma evolução histórica, fortalecendo-se no começo deste século, quando as economias mundiais começaram a diversificar-se, a industrialização foi intensificada e surgiu um número maior de empresas.

Cabe ressaltar que muito do que se desenvolveu sobre a teoria das organizações e a teoria administrativa tem bases em correntes de pensamento apoiadas nas visões e trabalhos de autores como PLATÃO, ARISTÓTELES, MAQUIAVEL, HOBBS, ROUSSEAU, só para citar alguns dos clássicos. Contudo, foi com o advento da Revolução Industrial que se originaram muitos dos pressupostos administrativos, inclusive porque nos modos de produção pré-industrial e pré-capitalista o foco principal do

pensamento organizacional estava baseado nas tradicionais formas de autoridade (CLEGG e DUNKERLEY, 1980).

Porém, a partir do declínio da primeira fase da industrialização, no período entre 1870 e 1900, quando ocorre o que CLEGG e DUNKERLEY (1980) denominam de “primeiro grande *boom*”, época em que as pequenas empresas entraram em crise, cresceu a concentração de capital, aumentaram os custos de produção, ocorreu uma saturação dos mercados.

Naquele contexto, os homens de negócios procuraram ansiosamente novas rotas e saídas para a crise. Dentre as várias alternativas procuradas, o desenvolvimento de métodos e tecnologias de produção de massa foi considerado a linha mestra pela qual muitos dos primeiros pensadores da administração começaram a trabalhar. A partir daí, a ciência da administração desenvolveu muitos de seus princípios e premissas, entre os quais começa a estruturar-se uma conceituação de planejamento contextualizado como uma função administrativa.

Nas primeiras décadas deste século, as empresas atingiram enormes proporções, suas operações se tornaram mais complexas, as comunicações ficaram mais amplas e rápidas, os transportes se intensificaram, entre outros fatores. As organizações empresariais precisaram buscar técnicas e métodos que lhes dessem suporte para enfrentar novos desafios e problemas decorrentes do crescimento, da produção em massa e do progresso tecnológico.

Neste sentido, nos primórdios da teoria administrativa, o planejamento empresarial surgiu como requisito para ajustamento da organização às circunstâncias emergentes. A partir dos estudos desenvolvidos no bojo da chamada Teoria Clássica da Administração, os processos e técnicas de planejamento em organizações evoluíram rapidamente.

Por volta de 1916, o engenheiro FREDERICK W. TAYLOR preconizou a aplicação de métodos científicos aos problemas administrativos. Ele propunha quatro princípios fundamentais da administração e considerava o planejamento como um deles, mas separava-o da execução das tarefas. Hoje, as maiores críticas ao trabalho deste autor referem-se ao desenvolvimento de um enfoque bastante limitado e mecanicista.

Na mesma época, na França, com o também engenheiro HENRY FAYOL, o tema planejamento passou a ser evocado de modo mais específico, preocupando-se com a estrutura formal das organizações. Sua obra “Administração Industrial e Geral”, contempla uma abordagem original e pioneira ao planejamento. FAYOL defendia que qualquer organização pode ser estruturada em seis funções básicas, que são: técnicas, comerciais,

financeiras, de segurança, de contabilidade e administrativas. Dentre elas, é dada especial atenção às funções administrativas, definidas como previsão, organização, direção (comando), coordenação e controle.

O autor considera fundamentais todas as cinco funções administrativas. Seria um risco muito grande fazer tentativas de hierarquizar ou atribuir graus de importância a qualquer delas, inclusive pelo seu caráter de complementaridade. Entretanto, para fins deste estudo, serão salientadas as características da função de previsão ou planejamento.

Aqui cabe um rápido parêntese. Alguns autores fazem uma distinção entre os termos previsão e planejamento, principalmente por interpretarem a previsão como uma forma de “futurologia” ou voltada para o “achismo”. Contudo, outros tantos autores os utilizam como sinônimos. Para fins deste trabalho, considerar-se-ão os termos com o mesmo sentido, já que se entende que possíveis diferenças são muito tênues.

A partir da conceituação de FAYOL, que considerava a função planejamento como “perscrutar o futuro e traçar o programa de ação”, outros estudos posteriores reafirmaram a sua posição, revelando um interesse contínuo pelo assunto, concentrando-se em desenvolver um arcabouço teórico e conceitual.

Neste sentido, para KOONTZ & O'DONNELL (1981, p. 70-71) o planejamento deve ser considerado como a mais fundamental das funções da administração. Segundo eles, planejar “é decidir antecipadamente o que fazer, como fazer, quando fazer e quem irá fazer”.

Os autores dizem que planejamento “implica a seleção de objetivos empresariais e departamentais bem como a determinação dos meios de atingi-los”. Afirmam, ainda, que teoricamente o planejamento seria a primeira das funções administrativas. Entretanto, salientam que o administrador deve “movimentar-se” de uma função para outra, pois, afinal de contas, a “administração é uma rede sistêmica e não o empreendimento seqüencial de uma série de tarefas”.

Já NOGUEIRA DE FARIA (1977, p.172) vê planejamento como “o estabelecimento da distribuição racional, no tempo e no espaço, dos recursos disponíveis, com o objetivo de atender com o menor desperdício possível a hierarquia de prioridades necessárias para a realização, com êxito, de um propósito previamente definido”.

Muitas das qualidades particulares do planejamento dependem da natureza, da importância e das condições de cada organização para a qual é feito. Assim, planejar consiste em adaptar-se a determinadas realidades. Em consequência, uma das dificuldades desta função diz respeito à generalização, pois o planejamento dificilmente terá

representatividade fora dos limites da organização. Desde FAYOL se recomendava a troca e comparação de experiências entre os profissionais e as empresas lembrando-se, porém, que a simples cópia de modelos não é eficaz.

DIAS (In VASCONCELLOS et al., 1982) observa que nos diversos conceitos, de maneira geral, a atenção dos autores tem sido polarizada para aspectos voltados à definição de objetivos, ao ambiente, ao horizonte do planejamento e à integração das funções de planejamento.

Inicialmente, a linha adotada pelos teóricos traça uma separação entre as fases de planejamento e de ação propriamente dita, provocando uma quebra entre o pensar e o fazer. Contudo, a idéia de separar o planejamento do desempenho é algo que não deve funcionar. A única separação aceitável relaciona-se à sua natureza de pré-determinação.

Ainda segundo FAYOL, para que um programa de ação seja considerado bom, deve apresentar algumas características fundamentais, que são a unidade do programa, a continuidade da ação diretiva, a flexibilidade e a precisão.

JUCIUS & SCHLENDER (1990, p. 78) dizem que para chegar a um planejamento eficiente são necessárias certas normas ou orientações. Salientam que talvez a mais importante “se relacione com a matéria dos objetivos”. O sucesso de um plano “depende do grau em que ele atinge os objetivos”.

Portanto, o planejamento envolve necessariamente uma visão do futuro e apresenta certas características básicas. Deve ser abrangente e considerar a organização como um todo, pois está refletido na estrutura dos programas e nos planos de ação, tem uma dimensão temporal, resulta em decisões correntes tomadas a partir do exame das conseqüências futuras para a organização, e é um processo contínuo (DIAS In VASCONCELLOS et al., 1982).

Num processo de constante evolução dos conceitos, foi na abordagem humanística da administração que se enfocou o planejamento e a importância do envolvimento individual no processo. Principalmente devido às contribuições de CHESTER BARNARD (1971), as empresas passaram a ser visualizadas “como sistemas de decisões, onde as pessoas percebem, sentem, decidem e agem, definindo seu comportamento frente às situações com que se deparam”.

Na abordagem humanística procurou-se desenvolver um estilo de planejamento capaz de reduzir as diferenças e os conflitos entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais dos participantes da organização.

Para BARNARD (1971), as organizações devem desenvolver interação e cooperação entre as pessoas, para atingir objetivos comuns. Um dos pontos de destaque do seu trabalho são as funções dos executivos. As três principais funções, listadas pelo autor, são: manter as comunicações na organização, assegurar os serviços essenciais dos indivíduos e formular propósitos e objetivos, que devem servir para “manter um sistema de esforço cooperativo”. Esta terceira função executiva de BARNARD (1971, p. 227) “formular e definir os propósitos, objetivos, fins, da organização”, encontra-se profundamente ligada à função planejamento. O autor destaca, inclusive, que é nesta função que a organização inteira “formula, define, fraciona em seus detalhes e decide nas inumeráveis ações simultâneas e progressivas, que formam a corrente de sínteses constituindo propósito ou ação. Nenhum executivo isolado, sob quaisquer condições, pode realizar essa função, mas apenas aquela parte dela que se relaciona com sua posição na organização executiva.”.

BARNARD (1971) ainda comenta que um dos aspectos mais críticos da função é a determinação de responsabilidade, a delegação de autoridade. Destaca que nenhum executivo poderá realizar sozinho a função de planejar, sob quaisquer condições, já que a participação é elemento fundamental num processo cooperativo.

Afinal, sob tal ponto de vista, as funções executivas são meramente elementos de um todo orgânico. “A responsabilidade por decisões abstratas, generalizadas, prospectivas, distantes ou demoradas, é delegada para cima da linha; a responsabilidade pela definição, pela ação, permanece sempre na base, onde reside a autoridade para o esforço” (BARNARD, 1971, p. 228).

É a combinação das funções executivas num sistema de trabalho que constitui uma organização, e esta combinação envolve dois pontos. Em primeiro lugar, a interação concreta e o ajustamento mútuo das funções executivas que devem ser parcialmente determinados pelos fatores do ambiente da organização: o sistema cooperativo específico como um todo e o seu ambiente. Em segundo lugar, a combinação depende igualmente da manutenção da vitalidade de ação: a disposição para o esforço. Tal consideração de BARNARD é esclarecedora, pois muitos dos enfoques anteriores da teoria administrativa encontravam-se dentro de um modelo sistêmico limitado ao âmbito interno das organizações.

KOONTZ & O'DONNELL (1981, p.93) alertaram para o fato de que a administração não pode ser uma abordagem de sistemas fechados ao funcionamento

empresarial e atentam para o fato de que em nenhum outro lugar isso é mais evidente que na teoria e na prática do planejamento.

Neste sentido, considera-se que as contribuições que mais acrescentaram valor na formulação do conceito de planejamento, tal como é entendido na atualidade, foram as visões introduzidas pela Teoria dos Sistemas e pela Teoria da Contingência, nas quais maior ênfase é dada ao ambiente. A partir deste enfoque, o planejamento amplia seus horizontes e seu foco de ação. Continua sendo aquela função administrativa fundamental ao processo interno da empresa, mas dentro de uma filosofia de organização entendida como um sistema aberto - sujeito e objeto das forças ambientais. O planejamento, então, ganhou um caráter eminentemente sistêmico, atrelando sua contribuição à análise e à adequação das cinco variáveis organizacionais: estrutura, tarefas, pessoas, tecnologia e ambiente.

No auge da turbulência do pós-guerra, durante a década de 50, o planejamento passou a ser integrado à visão estratégica, comprovando o fortalecimento do modelo dos sistemas abertos. DRUCKER (1981, p.08) enfatizava que se estaria vivendo na “era da performance”, caracterizada pela tomada de decisões em condições de incerteza, e que seria necessária a utilização de uma habilidade empresarial específica: o planejamento estratégico.

ANSOFF (1981, p.48) fez a condução dos sistemas de planejamento estratégico para um conceito maior, o de administração estratégica, com o escopo de estabelecer um adequado equilíbrio entre teoria e prática. Afirmando que todas as organizações que pretendam manter-se no mercado têm de comportar-se no sentido de “promover novas formas de respostas às questões sociais”.

ACKOFF (1982, p. 02) ainda ressalta que o planejamento deve ser visto nitidamente, como um processo de tomada de decisão, mas esclarece que nem todo processo decisório é planejamento. E complementa: “é um processo que envolve tomada e avaliação de cada decisão de um conjunto de decisões inter-relacionadas, antes que seja necessário agir, numa situação na qual se acredita que, a menos que se faça alguma coisa, um estado futuro desejado não deverá ocorrer e que, se se tomarem as atitudes apropriadas, pode-se aumentar a probabilidade de um resultado favorável”.

A tomada de decisão é considerada uma das principais etapas do planejamento, que, como função administrativa, pode ser vista como um processo que induz as pessoas a produzirem decisões, sejam elas pertinentes a empresas privadas ou a órgãos públicos.

A Teoria da Burocracia introduziu a idéia de que a tomada eficaz de decisão deve ser considerada uma escolha racional de um curso de ação, procurando alcançar condições de mais certeza e segurança. Os processos decisórios organizacionais mais sistematizados surgiram para que se evitassem os “achismos” e a improvisação. THOMPSON (1967) cita que a organização burocrática deve tentar agir instrumentalmente e racionalmente pois é projetada como uma ferramenta para atingir as metas estabelecidas.

Segundo RAMOS (1983), a racionalidade tem sido um aspecto destacado na teoria administrativa, lembrando que, para clarificar os problemas e disfunções existentes, é importante entender os conceitos originários dos estudos de WEBER, de racionalidade funcional e de racionalidade substancial. MANNHEIM apud (1983) observa que no contexto da industrialização têm sido desenvolvidas atividades e situações em que se impõe a racionalidade funcional, embora o autor considere que a racionalidade substantiva constitui-se a base para a vida humana ética e responsável.

No intuito de questionar o uso somente de uma racionalidade funcional nas organizações, diversos autores, como TOFFLER (1980), PETERS e WATERMAN (1983), MOTTA (1991), SANTOS (1995) acreditam que se está diante de uma nova onda administrativa, na qual se passa a encarar o cenário organizacional como um ambiente ambíguo e de incertezas. Assim, gradualmente, não só a racionalidade substantiva mas a própria intuição passam a ser consideradas como mais uma base para o processo decisório, como recursos gerenciais, no sentido de dar melhores respostas às demandas existentes.

Numa nova onda da administração, cada vez mais o planejamento passa a ser um fator requerido pelo administrador para que ele exerça um papel de articulador nos processos de mudança. Dessa maneira, a rápida reversão de cenários mundiais vem alterando o processo administrativo. Para que as organizações sobrevivam e se perpetuem, sejam privadas ou estatais, o verbo administrar agora passa necessariamente pelo cliente e pelo mercado, ajustando-se às variações de comportamento da sociedade.

Neste novo contexto, SEMLER (1988, p.69) apresenta três condições que podem ajudar as organizações a sobreviverem através dos tempos: “a capacidade de enxergar a necessidade de mudanças a tempo, com coragem para implementá-las antes que seja tarde; fazer a empresa funcionar mediante uma efetiva participação de seus funcionários, tendo uma linha de conduta administrativa flexível e aberta às transformações; e ter uma cultura própria e definida”.

Para isso, o planejamento tem evoluído e procurado adaptar-se para conviver e coexistir com as novas realidades do ambiente e da administração de empresas. Não é



novidade que, tanto no Brasil como no mundo todo, fatos de ordem econômico-financeira, política e social vêm alterando as antigas formas de gerência e de governo. Aliás, o planejamento vem aparecendo, cada vez mais, aliado às modernas filosofias de gestão. “Nos anos 60, marketing era a palavra mágica para bater os concorrentes. Na década de 70, a produção concentrou as preocupações das empresas. A qualidade emergiu com fúria nos anos 80. Na década de 90, a arena em que as empresas travarão combate é a do serviço ao cliente” (Revista Exame, set. 1992, p. 64). Sem dúvida o planejamento esteve e está presente junto a todas estas fases.

O processo de implementação da maioria das modernas filosofias administrativas nas organizações vem ocorrendo, geralmente, aliado ao planejamento estratégico, objetivando unir uma mudança de cenário da organização empresarial a uma visão de futuro.

Neste contexto, aspectos concernentes à participação têm sido ressaltados, também, levando a um resgate das idéias humanísticas. Uma crescente preocupação com o papel do homem nas organizações modernas tem sido alvo de diversos trabalhos, teóricos e práticos. CHANLAT (1992) alerta para a existência de um movimento contemporâneo que visa ultrapassar dicotomias clássicas, tais como, indivíduo-sociedade, autonomia-dependência, cooperação-competição etc., visando reunir o que estava separado e colocar em evidência “as dimensões esquecidas”, entre elas a de reafirmar o papel do indivíduo nas organizações, em um caminho que vislumbre ao mesmo tempo a sua unidade e a sua multifuncionalidade.

A valorização do ser humano nas organizações tem levado a uma maior atenção para o seu desenvolvimento, bem como para as formas de contribuição e compromisso entre as partes: organizações e empregados. O processo vem crescendo e caracterizando-se como uma via de mão dupla. Num sentido, as empresas conscientizam-se de que para sobreviver, ter qualidade, para responder às pressões ambientais, manter-se competitivas, têm de olhar tanto para fora como para dentro de si, e encontram no potencial humano sua ferramenta mais importante. De outro lado, o profissional começa a perceber a necessidade de usar mais e melhor seu conhecimento e suas habilidades, seus julgamentos subjetivos, sua criatividade, sua intuição, para agregar valor tanto ao seu desempenho na empresa quanto à sua condição humana.

Aspectos voltados para o desenvolvimento do indivíduo e sua participação nas funções organizacionais acabam por alterar tanto a concepção como a operacionalização das fases de planejamento.

RAMOS (1983, p.51) comenta que diversos estudos e pesquisas levam a resultados e conclusões idênticos quanto “à limitada vigência da racionalidade funcional e ao reconhecimento de que, no comportamento administrativo, incidem fatores e influências, antes sistematicamente postos de lado como espúrios, mas hoje em dia altamente valorizados pelos analistas”. Um trabalho de PFIFFNER (apud RAMOS, 1983) amplia o complexo de fatos com os quais se relaciona o comportamento administrativo, entre eles destaca a personalidade, o poder, a política. O próprio RAMOS ressalta que tais variáveis, até algum tempo atrás, eram consideradas categorias concernentes às relações sociais macroscópicas, mas agora devem ser vistas como categorias que influenciam o comportamento administrativo.

Decorrências desse ponto de vista têm sido estudadas, inclusive, na área do planejamento, que sofre influências de ambos os fatores, no que se refere à alienação e ao compromisso com tal processo.

Considerando que as características principais do planejamento são a facilidade com que esta função deve permear os diversos aspectos da empresa e do ambiente, além da forma com que se deve unir às mais diversas variáveis, pretende-se estudar tal função, em blocos, aliada a algumas variáveis intervenientes que são a participação, a tomada de decisão e a formulação de estratégia.

## 2.2 Planejamento e Participação

A palavra participação tem sua origem no latim *participatione*, que quer dizer ação de participar, ação daquele que tem parte de, faz parte de, toma parte em, aquele que partilha ou tem quinhão. Tal significado pode parecer simples, mas muitas interpretações podem surgir dos diferentes conceitos que tais expressões geram em relação à forma e à intensidade de participação dos indivíduos (BORDENAVE, 1994).

Participação não deve ser considerada meramente como colaboração, assentimento, adesão a um processo. ORIÓN (1988, p.52) afirma que participar “não é optar simplesmente. É consentir, concordar em fazer parte”. O autor usa de uma metáfora para reforçar que participação não é atuar como espectador, mas sim como ator. Identifica como atores as pessoas cuja função é conciliar papéis de protagonistas com os de coadjuvantes, para o desenvolvimento de um bom espetáculo. Assim, a participação está fortemente atrelada à forma como o ator se relaciona com o seu grupo e desempenha seu papel (ORIÓN, 1988).

A participação tem acompanhado as formas históricas da vida social e dos processos de socialização. MARTIN-BARÓ (1985) esclarece que a socialização é um conjunto de processos psicossociais por meio dos quais o indivíduo se desenvolve como pessoa e como membro da sociedade. Segundo o autor, a identidade de cada pessoa está associada a um contexto objetivo e concreto, a um mundo de relações sociais e a um universo de símbolos, valores e normas. A identidade pessoal afirma-se nas relações interpessoais e, apesar de ser relativamente estável, evolui historicamente. Portanto, a identidade é, ao mesmo tempo, produto da sociedade e da própria ação pessoal.

As pessoas estão participando de algum tipo de grupo, em todos os momentos da vida: em suas famílias, na comunidade, nas organizações, no trabalho, na política etc., numa escala que vai da participação passiva à mais ativa e engajada.

BORDENAVE (1994) esclarece que existem diversas maneiras de participação, classificando-as como: de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada e concedida. O autor também observa que a participação pode ter objetivos tanto de cunho pessoal, como sociais, políticos, organizacionais, entre outros. Para fins deste trabalho, considerar-se-ão os aspectos referentes à participação no âmbito interno das organizações empresariais.

Para MOTTA (1987), os modelos e ideais de participação estão firmemente ancorados em idéias bastante antigas, que remontam ao socialismo utópico do século passado. Considera que as origens das propostas participativas estão baseadas nos

pensamentos de teóricos como ROBERT OWEN, CHARLES FOURIER, LOUIS BLANC e PIERRE-JOSEPH PROUDHON, chamados pelo autor de precursores do participacionismo.

Entre as principais contribuições desses autores, destacam-se concepções de comunidades cooperativas, de autogestão, de sistemas de coordenação. Muitas dessas idéias tornaram-se inspiração para movimentos cooperativistas, operários e sindicais do século XX. Todavia, e a despeito de todo o desenvolvimento ocorrido, nos últimos anos, nas áreas sociais, econômicas, tecnológicas e administrativas, ainda é utópico falar em sistemas organizacionais justos e democráticos, seja em empresas particulares ou públicas.

Para melhor identificar e compreender os mecanismos de participação dentro de uma empresa, deve-se analisar a forma na qual ela está estruturada, a sua cultura, o modelo do ambiente de trabalho (formal ou informal), os relacionamentos entre as pessoas (internos e externos), os sistemas de informação e a comunicação. A participação, em geral, encontra-se atrelada à filosofia da organização, ao tipo de processo decisório em vigor, ao estilo de gerência, às estratégias empresariais e, também, a aspectos referentes ao funcionalismo, caracterizando uma administração mais tradicional ou mais moderna.

Neste sentido, percebe-se que grande parte da teoria da administração nem sempre corroborou pressupostos participativos. Desde seus primórdios, a ciência administrativa esteve presa a conceitos de organização que pressupõem ordem, disciplina, divisão do trabalho, burocracia e hierarquia rígidos. Tal rigidez, bem característica de organizações tradicionais, por vezes, tem levado à deturpação de objetivos e ao desaparecimento do senso comum.

THOMPSON (1967, p.184) descreve padrões de conduta pessoal e organizacional que exageram as características típicas da organização burocrática e as chama de buropatologia, para denotar o seu sentido patológico. Na visão do autor, torna-se necessário um novo tipo de solidariedade que proporcione uma base para a normalização moral da sociedade, devendo-se eliminar obstáculos artificiais e enfatizar a necessidade de cooperação. Para o autor “todos os processos e manobras organizacionais deviam ter como finalidade expressa o objetivo da cooperação”.

Na abordagem humanística da teoria geral da administração foram sistematizadas as primeiras contribuições e estudos que salientaram aspectos participativos. Dentre os precursores desses estudos destacam-se MCGREGOR e BARNARD, cujos trabalhos objetivavam a identificação e o entendimento das variáveis que influenciam o comportamento das pessoas dentro das empresas.

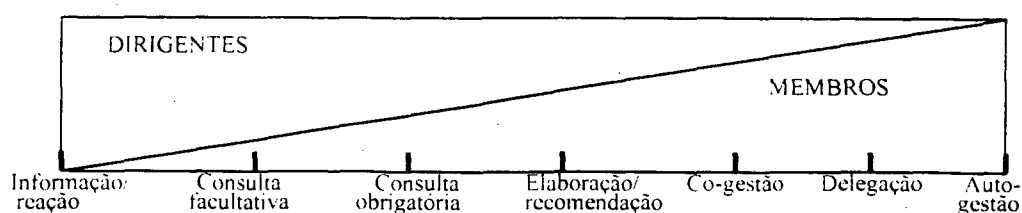
Para BARNARD (1971, p.104), uma organização formal é um sistema de atividades ou de forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas, e só existe se for constituída por três elementos básicos: comunicação, disposição para cooperar e propósito comum. Na cooperação, o autor identifica que há disposição tanto positiva quanto negativa, que será resultado da “pura expressão das satisfações ou insatisfações experimentadas ou antecipadas por indivíduo, em comparação com aquelas experimentadas ou antecipadas através de oportunidades alternativas”.

McGREGOR (1980, p.118) considera a idéia de participação coerente com a proposta de sua Teoria Y, ou seja, com a administração por integração e autocontrole. O autor entende que a participação “consiste basicamente em criar oportunidades, sob condições adequadas, para que as pessoas tenham influência nas decisões que as afetam. Essa influência pode variar de pouca a muita”. Esclarece, ainda, que “não há implicação de que mais participação é melhor do que menos”, afirmando que o tipo conveniente de participação há de variar conforme o nível e o grau de participação que dependem de uma variedade de fatores, entre os quais se incluem o tipo de problema ou decisão em pauta, as atitudes, experiências e habilitação dos subordinados e gerentes etc.

A partir daí, começaram a ser considerados diversos aspectos para identificar uma abordagem participativa. FREITAS (1991, p.22) observa que a administração participativa tem conotação adjetiva, pois dimensiona e qualifica a natureza da ação. “Nela, os atores participam, lutam em comum para atingir metas de mútuo interesse e partilham dos resultados. Vale dizer que se dá aí a qualidade de uma relação ativa entre: o(s) sujeito(s) da administração e o(s) objeto(s) administrado(s). Ainda segundo FREITAS (1991), a administração participativa “visa à motivação integrativa do trabalhador na consecução das metas da organização de trabalho. Afastando ou diminuindo os choques oriundos do conflito entre capital e trabalho, ela melhora a produtividade, em razão do alto índice motivacional criado pelo envolvimento consciente das partes nos objetivos a serem atingidos”.

Complementa-se este enfoque com a classificação de BORDENAVE (1994, p.30) que considera que o grau de controle das pessoas sobre as decisões e o nível de importância das decisões de que se pode participar são questões-chave no processo de participação numa empresa. A figura 01 apresenta alguns dos graus que pode alcançar a participação, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões.

FIGURA 01 - GRAU DE CONTROLE DAS PESSOAS SOBRE AS DECISÕES



Fonte: BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- a) Informação - os membros são informados pelos dirigentes sobre decisões já tomadas. É o menor grau de participação e constitui-se como tal pois não é infrequente o caso de autoridades que sequer informam seus subordinados. A reação, em alguns casos, pode ser considerada pelos decisores, levando-os a reconsiderar aspectos da decisão inicial.
- b) Consulta facultativa - a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para solução de problemas.
- c) Consulta obrigatória - os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, embora a decisão final pertença ainda aos dirigentes.
- d) Elaboração/recomendação - os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre obrigando-se a justificar sua posição.
- e) Co-gestão - a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Os administradores exercem influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões. Comitês, conselhos ou outras formas de colegiado são usadas para tomar decisões.
- f) Delegação - os administrados têm autonomia em certos campos e jurisdições antes reservados aos administradores. Para que haja delegação real, os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomar as decisões.
- g) Autogestão - o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão

desaparece a diferença entre administradores e administrados, pois nela ocorre a auto-administração.

A importância das decisões também pode ser organizada em níveis, do mais alto ao mais baixo. Neste sentido, BORDENAVE (1994) apresenta uma forma de distinguir os níveis enumerando-os de acordo com os passos do planejamento: nível 1) formulação da doutrina e da política da instituição; nível 2) determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; nível 3) elaboração de planos, programas e projetos; nível 4) alocação de recursos e administração de operações; nível 5) execução das ações; e nível 6) avaliação dos resultados.

Segundo o autor, um modelo participativo deve promover a subida dos subordinados a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima, e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo na escala hierárquica.

Observa-se que a classificação apresentada por BORDENAVE (1994) traça um paralelo da participação com as fases do planejamento. Além disso, evidencia a tradicional dicotomia existente nas organizações entre aqueles que planejam e os que executam.

Num enfoque mais atual, a participação deve ser definida como o envolvimento mental e emocional das pessoas em situações de grupo que as encorajam a contribuir para os objetivos do grupo e a assumir a responsabilidade de alcançá-los. Dessa forma, a participação caracteriza-se, na prática, como um processo em que o indivíduo se envolve por completo, tem o desejo de contribuir com o outro e aceita a responsabilidade que o processo demanda dentro e fora da empresa.

As empresas, e muito menos os trabalhadores, não mais se contentam com a atuação de um estilo tradicional de mão-de-obra. ALMEIDA (1993, p.44) comenta que não é mais admissível que as pessoas “pendurem seus cérebros junto com os cartões de ponto”. O autor argumenta que não são mais aceitáveis situações, tão corriqueiras, nas quais os trabalhadores ficam durante o expediente de trabalho “fazendo o que seu mestre mandou, sem ao menos saberem por que estão fazendo aquilo daquela forma, e sem terem a menor noção dos problemas que advirão, caso façam algo errado. E pior! Sem obterem resposta, caso perguntem, ou até mesmo serem proibidos de perguntar”. O autor ilustra seu ponto de vista com o exemplo de inúmeros casos de pessoas que são participantes ativos e líderes nas suas comunidades, clubes e associações, mas quando chegam a seus locais de trabalho, acomodam-se ou não têm espaço nem clima para contribuir e cooperar, o que acaba gerando os mais diversos tipos de conflito.

Na verdade, não só as pessoas, mas também as empresas confrontam, a todo momento, os mais diversos tipos de conflitos, causados por fatores internos e externos e, em decorrência, em ambos os lados, solidificam-se posições refratárias à mudança, dificuldades no processo de mudar, apesar da disposição, tanto das pessoas quanto das empresas de aceitar e atuar sob um novo paradigma participativo que poderia eliminar boa parte das causas de conflito.

O que ocorre, na prática, é que a passagem de uma realidade mecanicista, hierarquizada e centralizadora, para uma outra moderna, flexível, descentralizada e interativa, é complexa. O período de transição é, na maioria das vezes, doloroso e incerto. As pessoas e organizações empresariais têm de aprender a lidar com mais este fator.

Uma característica de tal situação é encontrada nos modelos heurísticos do desenvolvimento tecnológico e administrativo, formulados por RAMOS (1983) com o objetivo de capacitar o administrador a desenvolver um raciocínio que o habilite a perceber as relações entre sistema administrativo e variáveis histórico-sociais.

Para a análise do desenvolvimento, tanto tecnológico quanto administrativo, o autor apresenta três modelos distintos: arcaico, de transição e atualizante. Os modelos são descritos analiticamente em função de um conjunto de elementos, dentre os quais, nos modelos de desenvolvimento tecnológico, destaca-se, aqui, o elemento técnica administrativa, pois focaliza aspectos voltados para a participação, conforme consta no quadro 01.

QUADRO 01 - MODELOS HEURÍSTICOS DA EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DA PRODUÇÃO

Elementos	Modelo arcaico	Modelo de transição	Modelo atualizante
Técnica Administrativa	Direção autoritária na qual o planejamento é decidido e elaborado na alta cúpula, comunicado de cima para baixo; as comunicações são rudimentares e escassas.	Direção indiretamente consultiva na qual o planejamento é decidido no topo da organização, embora leve em consideração as reações e atitudes do grupo como um todo; as comunicações processam-se de cima para baixo e, subsidiariamente, de baixo para cima.	Direção participativa na qual o planejamento é elaborado pela organização como um todo; as comunicações são democráticas, inclusive de baixo para cima e na horizontal.

Fonte: Adaptado de RAMOS. A. Guerreiro, *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p.95.



Analisando os modelos, e comparando-os com o contexto atual, pode-se dizer que as empresas caracterizadas no modelo arcaico estão fadadas ao desaparecimento, e como no mundo moderno e competitivo não há mais lugar para empresas e administradores que não levem em conta as interações nos ambientes interno e externo, a tendência é de que não sobrevivam.

Aparentemente, o modelo de transição reflete a realidade com que se confronta, atualmente, a maioria das empresas, já que retrata uma fase em que mudanças ambientais (externas e internas) influenciam as organizações empresariais. Estas, por seu turno, estão atentas ao problema. Ainda encontrando dificuldades em atingir uma direção mais participativa, tentam livrar-se de um estilo mais tradicional de planejamento e já começam a buscar formas para flexibilizar a organização.

RAMOS (1983, p.85) afirma, ainda, que uma idéia mais analítica das implicações da técnica administrativa ter-se-á pelo emprego dos modelos heurísticos de administração. Segundo o autor, “os elementos em função dos quais se descrevem esses modelos são os seguintes: 1) aptidões profissionais ligadas à produção; 2) responsabilidade do trabalhador sobre a produção; 3) natureza da motivação do trabalhador; 4) comunicações; 5) elaboração de decisões; 6) tipos de consentimentos; 7) produtividade; 8) *feedback*”.

Assim, as organizações aspirantes a um “modelo atualizante” de planejamento e participação devem revisar as bases culturais, os sistemas de comunicação e informação, os processos de desenvolvimento e aprendizagem, entre outros pontos, procurando assegurar maior comprometimento dos empregados com a sua organização e vice-versa. Para tanto, os processos de participação, bem como os de planejamento, devem ser considerados como habilidades que se aprendem e se aperfeiçoam. As diversas forças e operações que constituem a sua dinâmica têm em comum a característica de que devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas.

Tais pontos retomam a abordagem da administração estratégica, proposta por ANSOFF, cuja análise comporta fatores que se encontram tanto no interior da empresa como no ambiente externo. O autor (1990, p. 65) afirma que as organizações precisam adaptar-se rapidamente e devem também “deixar de ser tão hierarquizadas... tornando-se mais fluidas”.

Todavia, historicamente, a participação nos processos de planejamento foi negada ao funcionalismo em geral. A justificativa sempre esteve na alegação de incapacidade ou desinteresse e de uma visão limitada do todo. A culpa era atribuída aos subordinados,

enquanto as organizações não revisavam a própria atuação, e os dirigentes não realizavam autocrítica. No contexto atual, tal desculpa não pode mais ser aceita.

De acordo com FERGUSON (1995, 10. ed.), a década de 80 testemunhou o fortalecimento de uma consciência coletiva que poderá remodelar a humanidade, ajudar na quebra de antigos paradigmas, moldar uma maneira clara e mais produtiva de pensar sobre velhos problemas, prever com mais precisão e “escancarar portas e janelas a novas explorações”. Denominando esta nova consciência de “conspiração aquariana”, a autora descreve o homem que a assume como um “conspirador”, por caracterizar-se como pessoa empreendedora, crítica, criativa, flexível, integrada e participante.

FERGUSON (1995, 10. ed.) defende a idéia de que a flexibilidade, tanto da consciência como do comportamento humanos, sugere a possibilidade de que a evolução individual pode conduzir à evolução coletiva. “Aqueles que acreditam na possibilidade de uma transformação social iminente não são otimistas com relação à natureza humana; em vez disso, confiam no próprio processo de transformação”. E, por terem experimentado uma modificação positiva em suas vidas, admitem que os outros também possam mudar.

FROMM (apud FERGUSON, 1995, 10. ed.) previa, já nos anos 60, que começaria naquela época um movimento de reação às instituições por demais burocráticas e impessoais, no qual as pessoas e grupos buscariam transformações pessoais sustentados uns nos outros. DEMO (1988, p. 84) compartilha esta visão, ao afirmar que “não há participação dada, doada, preexistente. Somente existe na medida em que a conquistamos, num contexto de esforço conscientizado das tendências históricas contrárias”. Na mesma linha de raciocínio, FREITAS (1991, p. 28) observa que para implementar um modelo participativo “é preciso contar com a presença efetiva e atuante do empregador, do empregado e, se possível, da sociedade, através de uma consciência crítica de valores”.

Como reflexo direto desse tipo de propostas, a participação tomou impulso, na prática das organizações empresariais, aliada aos modernos processos de gestão voltados para a qualidade total, que são implementados não só pela aplicação de novas técnicas e métodos, mas também, e principalmente, pela adoção de pressupostos participativos e integradores de toda a organização.

Para melhor evidenciar os principais conceitos e fundamentos da gestão participativa e a sua interligação com o planejamento, nesta pesquisa pretende-se estudar algumas formas práticas, apresentando depoimentos e experiências que têm mostrado evidências objetivas do processo tanto na iniciativa privada como na área pública, o que poderá contribuir para a análise do estudo de caso.

WATERMAN, também, adverte que, no ambiente empresarial, mais do que em qualquer era anterior, a única constante é a mudança. Neste cenário o planejamento participativo é considerado como importante forma de inovação, uma tendência para o ano 2000. Contudo, o autor registra que a “administração participativa, por si só, não constitui um paradigma acabado de modernidade”, o que faz uma empresa inovadora é um bloco de fatos (Exame, 1991).

Na teoria das organizações, a burocracia é apresentada como fórmula criada para assegurar a estabilidade, a continuidade e a previsibilidade, num tempo em que grandes alterações rondavam o processo produtivo. O modelo proposto por MAX WEBER procurava, na época, responder às exigências de sociedades voltadas para a produção em massa, na busca da eficiência. Na prática, e em termos heurísticos, não há como negar que o modelo apresentou muitas contribuições positivas para o desenvolvimento das funções administrativas nas organizações.

Neste final de século, contudo, o mundo organizacional confronta-se com um ambiente inconstante e instável. Neste novo contexto, a teoria das organizações precisa rever muitos de seus conceitos básicos, principalmente em relação à proposta burocrática de desenho organizacional.

RAMOS (1983) contesta os autores que pregam o fim da burocracia, lembrando que o arranjo burocrático é adequado a diversas situações, e que é necessário buscar formas de revisão e flexibilização de alguns de seus princípios, para que as organizações possam adaptar-se aos novos cenários e contingências. Na prática, essa busca de novas formas é visível, hoje em dia, com intensidade cada vez maior. Possibilidades começam a ser sistematizadas.

Começam a cair por terra as ‘filosofias’ que pregavam um único caminho. Aliás, o próprio RAMOS (1983), que analisa as propostas de modernização a partir de um “modelo de possibilidades”, confronta duas categorias de entendimento, às quais chama de teoria N e de teoria P. Enquanto a primeira condiciona a modernização a pressupostos determinísticos, a segunda considera as possibilidades objetivas que procuram abrir horizontes para o raciocínio dialético.

A análise das características de ambas as teorias sugeridas pelo autor pode ajudar a conseguir melhor entendimento das ligações internas e externas das organizações em busca de novas alternativas.

Para que se possa compreender melhor como se processam as proposições analíticas do planejamento sob um enfoque participativo, impõe-se estudar alguns fatores referentes à tomada de decisão.

### 2.3 Planejamento e Tomada de Decisões

Na função administrativa, o planejamento pode ser visto como um processo que induz as pessoas a produzir decisões, tanto em empresas privadas, como em órgãos públicos.

Considera-se a tomada de decisão o ato de selecionar dentre maneiras de agir, seja na administração formal, seja na vida pessoal sempre que for preciso optar por algo para atingir uma meta. Entende-se que a tomada de decisão é uma das etapas do planejamento, estando no seu âmago.

Entretanto, esta visão é polêmica. Em certos casos, administradores consideram a tomada de decisões como o centro de suas atividades, partes do cotidiano de cada um. Afinal, são as pessoas responsáveis pela constante escolha do que, quem, quando, onde e como fazer. Critica-se tal posicionamento por caracterizar-se pelo pensamento míope que conduz ao risco da perda de um foco mais amplo da função planejamento.

Neste trabalho, procurar-se-á seguir a linha de que a tomada de decisão e a escolha de um método de ação constituem a essência do processo de planejamento.

KOONTZ & O'DONNELL (1981) observam que dificilmente haverá alguma decisão, no sentido exato do termo, que não envolva planejamento, uma vez que necessariamente as decisões afetam futuros modos de agir. Além do mais, considera-se que uma simples ação raramente pode ser julgada sozinha (visão sistêmica) pois toda decisão precisa engrenar-se com outros processos e planos.

Segundo os autores, tradicionalmente a tomada eficaz de decisão vem sendo considerada como uma escolha racional de um curso de ação, que procura alcançar condições de mais certeza e segurança, de onde surgem processos decisórios mais sistematizados, para evitar os 'achismos' e a improvisação.

MOTTA (1991, p.21) também comenta que "a visão ordenada do mundo organizacional, implícita na própria idéia de organização, induzia a se pensar a realidade administrativa como racional, controlável e passível de ser uniformizada".

Segundo ETZIONI (1977, p.386), "os modelos racionalistas são concepções altamente aceitas sobre como as decisões são tomadas e como deveriam sê-lo. O autor (da decisão) conscientiza-se de um problema, propõe uma meta, pesa cuidadosamente os meios alternativos, e escolhe um deles como base no cálculo que faz de seus respectivos méritos, tendo por referencial o estado de coisas que ele prefere".

Entretanto, os autores citados concordam que é raro agir ou decidir com racionalidade completa, principalmente na área da administração. Afinal, num processo decisório, além de existirem muitas condições, existem também fatores limitantes, tornando difícil a otimização pela racionalidade.

Baseando-se em estudos de WEBER, RAMOS (1983) apresentou os conceitos de racionalidade funcional e de racionalidade substantiva. No primeiro conceito, considera-se que os “atos ou elementos são funcionalmente racionais quando, articulados ou relacionados com outros atos ou elementos, contribuem para que se logre atingir um objetivo predeterminado”. No segundo, diz-se que “é substancialmente racional todo ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos” (RAMOS, 1983, p 38-39). Embora tenham sido desenvolvidos, na maioria das organizações, ambientes favoráveis à racionalidade funcional, o caráter substantivo sempre teve seu lugar.

BARNARD (1971) já afirmava que a essência das funções dos executivos está no processo de formular decisões. Dizia que “as circunstâncias que rodeiam a tomada de decisões concretas são, evidentemente, de variedade infinitamente grande”, mas salientava três condições gerais que mereceriam especial atenção: as ocasiões da decisão, as evidências da decisão e o ambiente da decisão.

Para DRUCKER (1992), os executivos eficazes devem concentrar-se naquilo que é realmente importante, pensando sobre o que é estratégico e genérico. E apresenta uma sequência de “etapas do processo de tomada de decisão:

1. a classificação do problema;
2. a definição do problema
3. as especificações que a resposta ao problema deve satisfazer;
4. a decisão em relação ao que é ‘certo’, em vez de ao que é ‘aceitável’, para atender às condições-limite;
5. a elaboração dentro de decisão;
6. a verificação (*feedback*) que testa a validade e a eficácia da decisão”.

Já SIMON (1979) conduz a um entendimento de que devem bastar soluções satisfatórias, ou seja, o administrador tem de se contentar com um modelo de racionalidade limitada. O autor observa que existem alguns aspectos que não permitem que o comportamento real alcance a racionalidade objetiva. São eles:

- a) a racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das conseqüências resultantes de cada ação. Na prática, porém, o conhecimento é fragmentado;
- b) as conseqüências pertencem ao futuro e, por isto, a imaginação deve suprir a falta de experiência ao atribuir-lhe valores, embora estes só possam ser antecipados de maneira imperfeita;
- c) a racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos. No comportamento real, porém, apenas uma fração de todas estas possíveis alternativas é levada em consideração.

No conceito de racionalidade limitada, desenvolvido por SIMON, um dos princípios é o desenvolvimento de alternativas. O princípio de alternativas caracteriza-se como fator básico do planejamento, pois permite proceder a escolha que habilitará a organização a alcançar os objetivos determinados. Assim, pressupondo-se que as metas e premissas do planejamento sejam conhecidas, o processo decisório pode ter diversas características e cursos de ação. Este princípio consiste nas fases de levantamento, avaliação e escolha de alternativas que levam a um resultado da decisão, que pode ser ou não o melhor, mas será o resultado satisfatório.

Com o incremento do clima de incerteza dos últimos anos, a procura por métodos que auxiliem o processo decisório também tem crescido e, cada vez mais, surgem técnicas e metodologias para solução de problemas suplementares às pesquisas, experimentações e a experiência dos administradores. Inclusive, com o avanço da informática, a utilização de programas e sistemas voltados para a tomada de decisões tem sido agilizada.

Apesar do crescente uso de *softwares* que facilitam a execução de cálculos matemáticos, de estatísticas, de gráficos e de análises lógicas voltados para o incremento e para a rapidez das decisões, SANTOS (1995) destaca o surgimento de movimentos que vêm propondo a ruptura com o ideal racional, questionando certos pressupostos e aceitando os limites da racionalidade humana.

Alguns autores, entre eles PETERS, WATERMAN, TOFLER, PINCHOT e SANTOS, crêem na existência de uma onda administrativa moderna que vem desafiando os estudos baseados nos princípios da ordem e da hierarquia, retirando a ênfase da racionalidade excessiva, passando a ver o cenário organizacional como um ambiente ambíguo e sem fronteiras, pregando uma administração renovadora e pró-ativa.

Esta nova onda é perfeitamente distinguível das anteriores abordagens da administração, ao propor uma administração mais qualitativa e orientada para as pessoas, com ênfase na cultura organizacional e na mudança como processo contínuo.

SANTOS (1995) destaca que se procura, atualmente, um maior equilíbrio entre os recursos disponíveis para a ação de tomada de decisão, isto é, um balizamento entre o racional e o intuitivo, o lógico e o ilógico, a ordem e o caos. A intuição passa a deixar de ser vista como ameaça, sendo considerada como mais uma base para o processo decisório, como um recurso gerencial.

O processo decisório gerencial deve começar a ser criticado e revisado, no sentido de tornar a teoria, descrita nos modelos de planejamento, mais próxima da prática, indo ao encontro de formas nas quais os administradores realmente trabalham.

Numa forma tradicional de caracterização, o planejamento relaciona-se ao processo decisório de acordo com o nível do plano. Sob esta ótica, tende-se a um sistema de gestão que encoraja uma postura centralizadora, por parte dos executivos e dirigentes, restringindo o poder e a tomada de decisões (VASCONCELLOS, 1982).

Em organizações empresariais mais modernas, procura-se levar em conta um modelo de planejamento que oriente todas as ações da empresa, sendo que todas as pessoas devem ter oportunidades de participar do processo de forma global. Estratégias e objetivos devem ser formulados, prioridades definidas, decisões tomadas, considerando a participação de todos e as suas implicações internas e externas.

MOTTA (In VASCONCELLOS et al., 1982, p.144) considera que o planejamento global da organização deve acontecer mediante um processo racional de análise de oportunidades e ameaças, que possibilitarão domínio sobre o ambiente e sobrevivência. Mas também considera o planejamento como uma forma de estabelecer prioridades e ressaltar ambigüidades, por isso é necessário aceitar as dimensões de irracionalidade do processo decisório. O autor comenta, ainda, que o planejamento deve antecipar-se às demandas e necessidades, de forma a proporcionar respostas rápidas às crises e ao ambiente repleto de riscos e incertezas.

Quando se faz referência às características de incerteza, instabilidade e pouca previsibilidade do ambiente deve-se levar em conta alguns dos aspectos que exercem grande influência sobre o estudo das organizações e de suas decisões.

DALLARI (1994) destaca a política como um desses fatores e a conceitua como a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as para um fim comum. Considera que a política tanto pode referir-se à vida de seres humanos integrados e



organizados numa sociedade, onde são tomadas decisões sobre assuntos de interesse comum, como pode referir-se ao estudo dessa organização e dessas decisões.

O autor considera que todas as ações humanas que produzem algum efeito sobre os objetivos dos grupos sociais ou sobre as regras de convivência são de natureza política. Na sua visão, a política permeia as diversas organizações, e constata a existência de uma responsabilidade política implícita no exercício de todas as atividades.

Entende-se que a influência política nos processos de tomada de decisão também atinge o planejamento dentro das organizações pois considera-se que todas as ações humanas que produzem algum efeito sobre os objetivos dos grupos sociais ou sobre as regras de convivência são de natureza política. Portanto, a política estaria presente tanto no universo macro nas relações da sociedade como nas organizações empresariais e nas funções e atividades das pessoas.

DALLARI (1994) ressalta, ainda, que quaisquer ações políticas necessitam de organização, além de uma forma de condução e de coordenação de todos os elementos e meios utilizados para a tomada de decisão. Tais fatores darão coesão e força a grupos organizados e coordenados na busca de seu(s) objetivo(s).

Outro aspecto que também cabe comentar é sobre o poder nas organizações. Tradicionalmente, nas organizações formais, o poder era prerrogativa do proprietário ou administrador geral; conforme as empresas foram crescendo, os acionistas foram tornando-se mais numerosos, e o poder também fôï, progressivamente, sendo distribuído. Uma importante variável que fez com que o poder fosse distribuído e adquirido foi o conhecimento, especialmente devido a crescente especialização pessoal e técnica nos vários níveis.

MOTTA (1991) menciona que as tendências descentralizadoras tiveram impulso em função das novas conquistas tecnológicas e de novas formas de organização industrial e comercial.

A idéia básica de delegação de poder decisório aos funcionários não é tão nova, embora sua prática tenha sido limitada no decorrer da história. O princípio subjacente a essa filosofia é que a pessoa que executa o trabalho sabe, melhor que ninguém, a melhor maneira de executá-lo e é, portanto, a mais preparada para pensar nas formas de aperfeiçoá-lo.

WATERMAN (1989) recomenda que se desenvolva uma forma de gerenciar que mantenha o líder na posição de dirigir, mas reconhecendo que, a um certo nível de detalhe,

o funcionário deve agir por conta própria. O estabelecimento dos limites deverá ser discutido e consensado na empresa. O autor dá a este estilo o nome de autonomia dirigida.

O que muitas vezes torna difícil pôr em prática tal idéia é uma tradicional visão da gerência que busca uma situação de domínio e controle total versus outra de liberdade e delegação de poder. Devido a condições de crise ou mesmo por resistência dos administradores, o poder tem sido mantido centralizado junto aos altos escalões, ou seja, no topo das pirâmides organizacionais.

Pode-se caracterizar tais condutas como outro tipo de burocratologia, representando a não aceitação de novas formas de gestão descentralizadas e participativas, nas quais deve haver distribuição do poder (THOMPSON, 1967, p.166).

O apego ao poder gera inúmeras distorções e desvios nos objetivos e nos resultados das empresas, dentre as quais se destaca a ocorrência de intervenções políticas. Tais intervenções, sejam de caráter interno ou externo, não são características especiais de nenhum tipo de organização, de cultura ou de atividade.

MOTTA (1994, p.177) cita que no caso do Brasil, principalmente do Estado brasileiro, permanecem “fortes remanescências de uma sociedade tradicional de características semifeudais”, onde são encontrados processos decisórios nos quais ainda domina “uma forma de organização e administração que obedece menos a razões técnico-regionais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais”.

Ao estudar o processo de planejamento no Brasil, SANTOS (1985) identifica-o como essencialmente autoritário. O autor vai buscar na história brasileira algumas razões que justifiquem a forma de tomada de decisões do governo brasileiro sob indução política.

Para caracterizar certas distorções, primeiramente, o autor recorre às capitanias hereditárias, vistas como “linhas paralelas feitas a esquadro sobre uma terra que nem se sabia como era nem o que continha, mas que se queria disciplinada e sob controle, aumentando glória e riqueza dos colonizadores”. SANTOS busca, nos referenciais históricos, esclarecer os porquês de certas dificuldades em relação ao planejamento e à crenças de que os fatos e as decisões são produzidos por casualidades.

“... desde as origens, sempre houve tensão por aqui. Tensão entre as boas intenções abstratas que nos trouxeram, do tudo certinho e sob controle para ‘agradar *el-rey*’, e o “salve-se quem puder” das práticas possíveis. Se os bandeirantes, por exemplo, fossem ligar para as restrições burocráticas que constavam nos mapas oficiais, nunca chegaríamos aonde chegamos. O malfeito e o errado trouxeram resultados bem lucrativos. Vai ver que é daí que vêm nossas habilidades em tirar proveito da junção do muito rígido, do

que se pauta por normas ideais, com o que se faz de qualquer jeito, como dá na hora e sem previsão nenhuma" (SANTOS, 1985, p.41-42).

Para o autor, muitas críticas quanto ao descaso em relação ao planejamento, principalmente no âmbito governamental, têm origens na constatação de que o Brasil é partidário da improvisação, apesar de extremamente normatizado e burocrático.

Segundo LAFER (1975), a principal deficiência dos planos talvez se deva, em geral, a fatores não passíveis de inclusão em modelos de planejamento. São variáveis que escapam à atuação do controle: coesão política em torno do plano; coincidência entre objetivos dos membros da coletividade/empresa; ligação entre a estrutura política e a eficácia do sistema; consciência da necessidade de mudança e vontade de levar à frente um programa.

A autora destaca que o fracasso ou não do planejamento está ligado à exclusão de variáveis importantes, como: a organização administrativa e burocrática, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento, o controle e planejamento financeiro e orçamentário, somente para citar algumas.

BALK (1985) afirma que planejamento e as decisões em geral, principalmente no setor público, dependem de variáveis exógenas que integram o processo político. Segundo o autor, muitas atividades de um órgão público se transformam em consequências políticas, deixando de ser matéria de alçada técnica. Constata-se que as decisões (governamentais) se baseiam não só em valores econômicos, mas sofrem muita influência de aspectos políticos.

BALK (1985) levanta algumas razões pelas quais o planejamento no governo defronta-se com dificuldades como:

- a) os formuladores de políticas públicas (gerentes e planejadores) conhecem pouco os elementos básicos das condições especiais das políticas institucionais das empresas em que estão atuando;
- b) os políticos não estão interessados em detalhes administrativos;
- c) o setor empresarial é visto sob uma ótica favorável e rentável (predisposição cultural);
- d) a interpretação das mensurações depende da complexidade da tarefa;
- e) a falta de reconhecimento visível e concreto a incrementos de produtividade (promoção, salários, recompensas orçamentárias ao órgão etc.);
- f) o processo de seleção é feito mediante concurso (não é baseada em experiência e competência);

g) as práticas administrativas são arcaicas e burocráticas no serviço público etc.

Finalmente, o autor observa que, devido à não-resolução desses problemas de orientação, ação e ética, não surpreende que ainda haja tanta baixa produtividade no governo e que o processo de planejamento sofra tantos desvios, interferências políticas e descontinuidade.

“Os administradores de alto escalão nos órgãos públicos não reconhecem inteiramente que suas abordagens convencionais acerca da melhoria da produtividade devem ser misturadas a novas abordagens sobre o partilhamento do poder. Em geral, nem os políticos nem as gerências setoriais, em todos os níveis de governo, se atrevem a encarar seriamente as necessidades básicas dos novos tempos como o planejamento estratégico da força de trabalho visando ao seu retreinamento e à implementação de maciças transferências de um órgão público para outro” (BALK, 1985, p. 31).

Já ANSOFF (1983) acredita haver uma tendência de reversão do processo e cita exemplos dos Estados Unidos e da Europa, onde “a diluição do poder da direção é um fenômeno que se tornou comum”, principalmente, por fontes externas, sob a forma de legislação e de pressões sociais.

Também MOTTA (1994) comenta que novos espaços, regras e estruturas políticas, que repartam e unam novos recursos de poder, estão começando a aparecer, demonstrando suas vantagens para garantir a representação de novos grupos sociais.

Na última década, tem-se conhecimento de que várias organizações, públicas e privadas, têm procurado adotar técnicas e métodos modernos de administração. Contudo, nota-se que o processo ocorre de maneira individualista, desigual e irregular, tanto no âmbito interno das empresas como no governo como um todo, carecendo de maior coordenação.

Nas empresas do governo, as ações voltadas para maior competitividade e sobrevivência ainda estão ausentes, enquanto já constituem uma das tendências mais fortes na administração do setor privado. Apesar do que, aspectos políticos não são privilégios de nenhum tipo ou ramo de empresas.

Para tanto, a identificação de distorções é fundamental com o intuito de levar à busca da modernização das ações. Para WATERMAN (1989), a chave para ser bom politicamente, sem ser político, está na maneira pela qual o historiador MCGREGOR BURNS define liderança, ou seja, como reconhecimento de uma finalidade coletiva entre líderes e seguidores. Assim, a diminuição dos conflitos se dará a partir de um esforço, não

para conseguir objetivos comuns. mas de “uma barganha para ajudar os interesses individuais de pessoas ou grupos (empresas) que seguem caminhos separados”.

GRAHAN ALLISON apud WATERMAN (1989. p.210) propõe um modelo político de comportamento organizacional, assim explicado:

“Os homens compartilham o poder. Eles diferem a respeito do que deve ser feito. As diferenças importam. Este meio necessita que as decisões e ações resultem de um processo político. Neste processo, algumas vezes um grupo comprometido com um curso de ação triunfa sobre outros grupos, que lutam por outras alternativas. Com a mesma frequência, porém, diferentes grupos, puxando para direções diferentes, produzem um resultado, ou melhor, uma resultante - uma mistura de preferências conflitantes e de poder desigual de vários indivíduos - distinta daquilo que qualquer pessoa ou grupo pretendia. Em ambos os casos, o que move as peças do xadrez não são simplesmente as razões que apoiam um curso de ação, ou as rotinas de organizações que representam uma alternativa, mas sim o poder e o talento de proponentes e oponentes de ação em questão”.

Baseando-se nesta abordagem, WATERMAN (1989) afirma que política e poder não devem ser incompatíveis com as demais ações que promovem benefícios para as empresas, deve-se considerá-los como neutros. O seu mau uso, sua perversão e ocasionais excessos é que os levam a serem suspeitos. Uma forma de impedir a “politicagem negativa” seria transformando a organização “em um lugar onde o trabalho em equipe conte”.

Dentre as suas considerações, o autor destaca alguns pontos que podem fortalecer tal transformação:

- a) escolher pessoas com base tanto na qualificação como na adequação à cultura;
- b) destruir, tanto quanto possível, a barreira nós/eles (com funcionários, clientes e fornecedores);
- c) compartilhar informações, comunicar-se e construir redes;
- d) considerar o aprendizado como um processo vitalício;
- e) reconhecer que a persuasão não é via de mão única, mas um meio para a solução de problemas;
- f) pensar no processo político como um processo de resolução de conflitos, com habilidade de negociação;
- g) coibir duramente lutas políticas internas e desencorajar comportamentos que não tenham outra finalidade a não ser atender fins políticos;
- h) incentivar e promover pessoas transformadoras em todos os níveis da organização.

Considera-se que tais premissas atuam sobre a participação e a descentralização do poder, e estão ligadas a um processo administrativo estratégico, no qual o planejamento tem papel de destaque, sendo agilizado por um processo de tomada de decisão mais amplo.

Nesta pesquisa, entende-se que um processo de tomada de decisão só irá ser parte integrante da função planejamento, dentro de uma proposta que considere essencial a visão da participação e da administração estratégica, se estiver baseado num composto das racionalidades funcional e substantiva, bem como em aspectos que considerem importantes a intuição e a criatividade humana. Assim sendo, vai-se estudar alguns aspectos da formulação de estratégias.

## 2.4 Planejamento e Estratégia

O planejamento deve ser implementado como um sistema que seja adequado às organizações. Para tanto, é fundamental que se reünam condições de adaptar as operações internas às mudanças impostas pelas pressões ambientais.

A junção deste conceito com o de estratégia foi trabalhado no que se conhece como planejamento estratégico (PE) que surgiu como um instrumento capaz de fornecer as respostas aos riscos e às incertezas ambientais que afetam as organizações.

O termo estratégia, original do grego *estratègos* - general, durante muito tempo esteve associado à arte de guerra, a atividades militares. Por volta das décadas de 50 e 60, tal conceito passou a ser incorporado ao mundo dos negócios, assim, passa-se a entender estratégia como um processo voltado para o futuro, a serviço das organizações e voltado para a ação, com objetivo de desempenhar uma função societária, revisar tanto o papel e a finalidade das organizações, bem como os valores que permeiam os negócios, as universidades, a coisa pública (OLIVEIRA, 1995).

Na referida época, foi dado um impulso inicial aos sistemas de planejamento estratégico, tornando-se ferramenta de uso obrigatório para organizações em todo o mundo (ANSOFF, 1977). A partir daí, diversos autores passaram a adotar o planejamento estratégico como uma importante base do processo administrativo, conceituando-o e identificando suas características.

ANSOFF (1977, p.01) considera o PE como “uma solução para ajustar as inadequações existentes entre organizações e ambiente”. Para VASCONCELLOS FILHO (1982, p.82), PE “tem a finalidade de ‘direcionar’ os rumos das organizações, na busca de maior interação com o ambiente”.

Já DRUCKER (1979) define planejamento estratégico como um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões empresariais com o melhor conhecimento possível das conseqüências futuras, ou seja, a organização sistemática do esforço necessário para implementar tais decisões e as medidas para comparar os resultados com a expectativa por intermédio de uma realimentação sistemática e organizada.

ACKOFF (1982, p.14) corrobora os conceitos anteriores e complementa: “PE não é somente desejável, é também difícil e demanda muito tempo e dinheiro, além de requerer um completo comprometimento da melhor equipe da organização”. Mas destaca que, apesar de algumas dificuldades na implantação, tal atividade oferece retorno à altura.

Não são identificadas muitas divergências entre os autores que tratam de PE. Há um caráter de complementaridade entre as conceituações pesquisadas, convergindo para a consideração do PE como uma metodologia gerencial caracterizada por um processo no qual a organização direciona as ações, compatibilizando as características internas com as mudanças ambientais externas.

Baseando-se nas diversas definições estudadas, entende-se, no âmbito deste trabalho, que o planejamento estratégico é um processo contínuo de tomada de decisões estratégicas, no qual tanto os cursos de ação futuros quanto o ambiente são considerados relevantes para a sobrevivência e o desenvolvimento das organizações.

Cabe lembrar que é primordial adequar o modelo pretendido ao tipo de organização com que se trabalha. FERNANDES (1982, p.185) ressalta que o PE deve ser um processo contínuo e dinâmico, no qual “os modelos devem ter flexibilidade suficiente para permitir reavaliações permanentes”.

De forma genérica, o planejamento é entendido como estratégico com base em um modelo de hierarquização que se compõe, basicamente, de três níveis: estratégico, tático e operacional, que se relaciona aos níveis de decisão da pirâmide organizacional e com a hierarquia de poder.

Neste enfoque, o planejamento estratégico é considerado um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com objetivos de longo prazo e com maneiras e ações para alcançá-los que afetam a empresa como um todo. O planejamento tático deve ter por objetivo uma determinada área de resultados, trabalhando com decomposição dos objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no PE. É desenvolvido nos níveis organizacionais inferiores e relaciona-se a objetivos de médio e curto prazo. O planejamento operacional pode ser considerado como a formalização da metodologia, estabelecida nos demais níveis, mediante planos de ação ou planos operacionais (OLIVEIRA, 1994).

Uma parte da literatura consultada é unânime em apreciar o planejamento estratégico como responsabilidade somente dos níveis mais altos da administração. BOUCINHAS (In VASCONCELLOS et al., 1982, p.66) afirma claramente que “o planejamento estratégico é sempre realizado nos escalões mais altos da empresa”, declarando limites bastante rígidos quanto à participação. Esta é a linha mais tradicional do planejamento estratégico.

A maioria dos autores que embasam esta fundamentação teórica defende, também, um planejamento e processo decisório mais participativos, que permeiem toda a



organização, com pouca diferenciação, considerando que a participação de todos é fundamental no processo de planejamento como um todo.

DEGEN (In VASCONCELLOS et al. 1982, p.63-64) contesta a crença de que o planejamento deve ser desenvolvido “somente pelo presidente ou por planejadores profissionais”, afirmando que os planos assim desenvolvidos servirão “para decorar prateleiras, sem nenhum valor prático”. Segundo o autor, o PE deveria promover, dentro da instituição, oportunidades de questionar aspectos do negócio, sua sistemática, procedimentos e revisão dos desempenhos técnicos e gerenciais. DEGEN apresenta, ainda, algumas premissas a serem consideradas no processo de PE:

- a) as atividades de planejamento devem ser desenvolvidas pelos executivos que serão responsáveis pelos resultados dos planos;
- b) a evolução das idéias geradas em todos os níveis hierárquicos da empresa é o ponto de partida para desenvolver novos produtos (serviços) e mercados;
- c) a sistemática de planejamento é necessária para motivar e ordenar a concepção e elaboração dos planos. Esta sistemática cria o clima e os mecanismos através dos quais os indivíduos, nos diversos níveis hierárquicos, têm oportunidade de participar na determinação do futuro de sua empresa;
- d) os executivos (e suas equipes) precisam ser motivados para despendar tempo com o planejamento pelo emprego de um sistema formalizado;
- e) o desenvolvimento de uma “cultura de planejamento” na empresa deve gerar uma base de dados qualitativos e quantitativos, que facilitem a definição da missão, dos objetivos, seleção e avaliação final das alternativas estratégicas e elaboração dos planos básicos para implementá-las.

Sob esta óptica, o PE funcionaria como uma espécie de coordenador de todo o planejamento realizado na empresa. Procurando reforçar a premissa da necessidade de um planejamento estratégico mais abrangente, VASCONCELLOS e FERNANDES (1982) destacam algumas das suas vantagens, como a possibilidade de maior integração na organização, de comportamento sinérgico das áreas funcionais, de maior orientação e agilidade do processo decisório, de melhor interação da empresa com o ambiente.

Os autores também salientam que o processo tem características limitadoras, entre as quais estão: a resistência interna à implementação de um sistema de PE, o custo elevado, o tempo necessário à capacitação gerencial e o grau de formalidade adotado pelo processo.

Para implementar um sistema de planejamento estratégico há toda uma sistemática. O conhecimento de uma metodologia de elaboração e implementação do PE é fundamental

para propiciar o embasamento teórico necessário às organizações e seus executivos para sua aplicação prática (OLIVEIRA, 1992).

Como qualquer metodologia, na constituição básica do processo, o PE possui algumas fases a serem seguidas que podem ser tidas como quase consenso entre a maioria dos planejadores, embora ressaltando-se as diferenças de estilo ou ordem de apresentação. São elas:

- a) estabelecimento da missão (tipo de negócio);
- b) análise dos ambientes externo e interno (respectivamente, a identificação de ameaças e oportunidades e dos pontos fracos e fortes);
- c) estabelecimento de filosofias estratégicas e macropolíticas;
- d) fixação dos objetivos e metas;
- e) instituição de questões e estratégias competitivas;
- f) especificação de projetos e plano(s) de ação (nos respectivos níveis);
- g) acompanhamento, avaliação e controle (desempenho e *feedback*).

VASCONCELLOS FILHO (1982, p.89) também sugere uma fase de sensibilização e conscientização dos participantes, que deveria antecipar e permear as demais etapas, na qual se disseminasse a importância do trabalho, da participação e do envolvimento na ação de planejar, atingindo todas as pessoas ligadas à organização. O autor diz que é necessário alterar toda uma cultura, já que o processo de PE na organização passa por “uma modificação de atitudes e a aquisição de novos conhecimentos e habilidades”.

Embora as abordagens e técnicas referentes a modelos de PE estejam amplamente divulgadas na literatura, e o próprio PE já esteja difundido por diversas organizações, públicas ou privadas, com ou sem fim lucrativo, existem diversas deficiências quanto a sua implementação e resultados.

WATERMAN (1989, p.52) comenta que muitos executivos “resmungam quando surge o assunto estratégia”. Alguns depoimentos colhidos pelo autor demonstram que o processo de planejamento estratégico não tem apontado novas oportunidades e que seu papel quanto ao fator renovação tem sido “sutil, silencioso e indireto”.

Neste sentido, TAVARES (1991) descreve, sinteticamente, a evolução da visão do planejamento nas últimas décadas. A primeira fase foi a do planejamento financeiro que era feito sob a ótica do sistema fechado e com ênfase no controle dos gastos orçamentários. Nos anos 60, aconteceram significativas modificações na concepção do planejamento, que passa a basear-se numa crença de que o futuro poderia ser melhorado por uma intervenção no presente. Surgiu, assim, o planejamento a longo prazo, que tinha como

função preencher a lacuna existente entre as diversas projeções e aumentar a eficácia da tomada de decisão. O planejamento estratégico, neste enfoque, correspondeu à década de 70, marcado por um conjunto de conceitos “de simples significação, mas nem sempre de fácil implementação”. dentre os quais destacavam-se as Unidades Estratégicas de Negócios, a curva de experiência e a matriz de crescimento e de participação no mercado. Em seguida, surgiu a administração estratégica com o intuito de por fim aos problemas de implementação e para envolver os executivos das empresas no processo de PE.

O trâmite do planejamento estratégico para a administração estratégica é um tema bastante trabalhado por ANSOFF (et al. 1981) que observa e critica uma perspectiva de PE que esteve, por muito tempo, somente com um foco de preocupação competitiva, poucas vezes apresentando uma preocupação empreendedora dentro do contexto das organizações.

Esta passagem do foco de competitivo para empreendedor envolve uma transformação profunda na organização, em cada uma de suas principais características: objetivos, sistema de valores, administradores, processos, sistemas, estruturas. O autor ressalta a importância desse aspecto e o chama de transformação cultural.

Uma crítica constante ao PE reside na sua constituição apenas um conjunto de planos e intenções; outra, por não ter produzido ações, nem mudanças visíveis na organização. Tornou-se importante, durante a era pós-industrial, com o intuito de superar as deficiências do método de tentativas e erros. Hoje, quando o ambiente no trabalho muda com tamanha rapidez, as organizações necessitam aplicar o melhor de suas energias em trabalhos empreendedores.

Uma metodologia de administração estratégica pretende dar atenção ao planejamento de transformação da capacidade organizacional. ANSOFF (et al. 1981) mostra uma “metodologia para a reelaboração deliberada (mudança), tanto da estratégia como da capacidade da empresa, em resposta às exigências de uma transformação de atitude estratégica”. Entende-se que o planejamento não deve atuar somente como um instrumento da alta gerência, mas sim como uma filosofia que permeia, de forma global, a organização.

OLIVEIRA (1995, p.28) define a administração estratégica como “uma administração do futuro que, de forma estruturada, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento da situação futura desejada da empresa como um todo e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e a direção dos recursos empresariais de forma otimizada com a realidade ambiental, com a maximização das relações interpessoais”. O autor propõe que se desenvolva um diagnóstico ambiental,

consolidando de forma interativa os fatores externos e a capacidade interna (das aptidões de resposta da organização).

Ainda segundo ANSOFF (1981), deve-se considerar a transformação de capacidade como um processo complexo que envolve mudanças mutuamente coerentes em vários atributos da cultura da organização. Dentre tais atributos, destaca os seguintes: valores e normas organizacionais, habilidades administrativas, conhecimento e propensão para o risco, relações estruturais (autoridade, responsabilidade, informação, poder, tarefa), relações de processo (resolução de problemas, comunicação, motivação, controle) e tecnologia (sistemas formalizados, aquisição de informação, análise de decisão, aplicações de computador).

Assim, a ênfase principal do plano de transformação deve estar na inter-relação dos processos de estratégia e capacidade, pois só a preocupação com os laços externos é insuficiente para enfrentar a transformação estratégica.

No contexto da administração estratégica trabalha-se com toda a dinâmica da transformação. Deve ser uma metodologia que leve em conta as objeções e resistências à mudança e que analise as limitações da tecnologia cognitiva do planejamento. A proposta de ANSOFF (1981) sugere que a origem das resistências está em uma oscilação da filosofia do planejamento entre uma abordagem sócio-existencial, que considera as variáveis humanas, ou seja, a aprendizagem adaptativa, e outra abordagem cognitivo-racional, que leva em conta as prescrições lógicas da mudança planejada.

Neste enfoque a administração estratégica está baseada na aprendizagem planejada. Combina visões filosóficas das abordagens sócio-existencial e cognitivo-racional, utilizando três pontos de partida.

O primeiro ponto de partida da metodologia é a busca de um pressuposto que não valorize só o planejamento, nem só a ação, mas que ligue a abordagem racional-cognitiva ao seu efeito. Baseia-se na percepção de que muitas resistências à mudança ocorriam tanto porque não havia planejamento suficiente, mas também porque o planejamento era excessivo.

O segundo ponto diz respeito à maneira e ao uso da previsão e da vigilância ambiental, levando em conta o caráter de incerteza que permeia estes itens. Devem ser buscadas respostas mediante uma flexibilidade na estrutura e na posição da organização e em um processo de elaboração de novas capacidades estratégicas, considerando-se as contingências.

Como terceiro ponto de partida, tem-se a atribuição de prioridades, que se constitui numa escolha da seqüência de mudanças na estratégia-estrutura, sem deixá-las ao acaso. As necessidades devem ser determinadas pela dinâmica do ambiente, pela capacidade atual da organização e pelas ambições da administração.

“Num extremo, quando a sobrevivência está iminentemente ameaçada, a mudança será regulada pelas necessidades de uma nova estratégia. No outro extremo, quando o ambiente é benigno e a mudança estratégica não é imperativa, a capacidade reorganizacional para o futuro muda de estratégia. Na maioria dos casos, serão seguidos caminhos paralelos, mutuamente interagentes” (ANSOFF et al., 1981, p.86).

Os diversos autores que seguem a linha geral da administração estratégica destacam que uma de suas forças impulsoras é a crescente exigência de participação, por parte dos membros das organizações e pela sociedade, no tocante ao planejamento e à administração das organizações.

Para OLIVEIRA (1995), a administração estratégica é um processo eminentemente participativo, afastando-se dos estilos de administração mais tradicionais. ANSOFF (1981) já reforçava que tanto uma participação democrática como uma “co-determinação” (participação no poder decisório) reforçam o aspecto aprendizagem da mudança organizacional, porque implicam envolvimento e participação.

Nesse contexto, SENGE (1990) propõe a formação de organizações de aprendizagem, nas quais as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, em que surgem novos e elevados padrões de raciocínio, cuja aspiração coletiva é liberada, com as pessoas aprendendo continuamente a aprender em grupo. Tal proposta tem entre seus princípios o raciocínio sistêmico que ajuda a encontrar as mudanças tanto de baixa como de alta alavancagem, que consiste em descobrir onde as ações e mudanças na estrutura e na estratégia podem trazer resultados significativos e duradouros.

Segundo WATERMAN (1989, p. 53), a maioria das empresas modernas tem abandonado “métodos rígidos de planejamento, bem como os grossos livros de planejamento, carregados de números. O que evoluiu em seu lugar é um planejamento que compreende melhor as realidades das mudanças. Ele é mais fluido, flexível e realista que os métodos antigos”. O autor ressalta que novas tendências da administração enfocam o planejamento e a estratégia permeando a empresa como um todo, aliados a comunicação e ao aumento das capacidades, aptidões e competências pessoais.

Considerando-se que a administração estratégica implica propostas de aprendizagem e envolvimento das pessoas, pretende-se estudar, neste contexto, modelos que se relacionam com o planejamento, objetivando a construção de um arcabouço a ser utilizado neste trabalho.

## 2.5 Proposta de Modelo de Planejamento Estratégico

Neste trabalho, considera-se o planejamento como função universal mas, também respeita-se as características únicas de cada organização. Inclusive, um dos pontos intrínsecos ao planejamento é que, para ser eficaz, essa função exige tanto idéias como ações. Concentra-se no futuro, mas apoia-se em fundamentações presentes, procurando decidir sobre as mudanças pretendidas, de forma sistemática e metodológica (DRUCKER, 1992).

Parte-se da premissa de que a ciência administrativa está marcada pela idéia da mudança planejada, tendo-se em conta que a referida atividade permeia todas as ações organizacionais.

Nesse sentido, é importante atentar tanto para o pensamento teórico quanto para o prático. O primeiro “valoriza a compreensão da organização em seu todo e como parte de uma estrutura social maior; procura causalidades, inter-relações e significados capazes de formar uma coerência de pensamento sobre seu objeto de análise”. Já o segundo “valoriza instrumentos para a ação inovadora: preocupa-se com a utilidade e a eficiência dos meios em relação aos fins e com os significados individuais e coletivos da mudança”. (MOTTA, 1997, p. 70).

Para se estudar planejamento, bem como a administração geral, não é necessário procurar unidade e coerência em modelo padrão; deve-se, ao contrário, conhecer a variedade, a superposição e a complementaridade dos modelos. Afinal, “todos os modelos são parciais mesmo quando se apresentam como genericamente válidos; todos são necessários mesmo quando se proclamam suficientes” (MOTTA, 1997, p. xvi).

Corroborar para isso a idéia de que não há modelo único como pré-condição para que o planejamento aconteça e resulte em organização eficaz.

Assim, o arcabouço teórico para o modelo aqui apresentado, baseia-se, principalmente nas proposições de MOTTA (1997), em suas idéias e orientações sobre planejamento.

Em sua linha de pensamento, o autor ressalta que o sucesso de um modelo depende menos da coerência e muito mais da simultaneidade de perspectivas. Reforçando, portanto, a idéia de que não é preciso deter-se em um só modelo, mas construir algo fundamentado na crítica e na experiência das variações.

Do mesmo modo, montar-se-á arcabouço que combine certas idéias, condições e fatores metodológicos e conceituais, visando nortear melhor desempenho do planejamento organizacional.

Para tanto, parte-se do pressuposto básico de que o planejamento continua e continuará sendo uma das funções essenciais da administração moderna.

Conforme já tratado nos capítulos anteriores, o planejamento necessita ser reconceituado, passando tal trabalho passa por uma condição *sine qua non*: humanizar a função de planejamento e o planejamento estratégico (SALM; MENEGASSO, 1996).

De acordo com essa proposição, cada organização deve elaborar uma concepção de planejamento adequada às suas características, envolvendo todos os seus colaboradores, e esquematizá-la, com o intuito de atingir os resultados desejados. Até porque, não se deve presumir que quaisquer técnicas e procedimentos são aplicáveis a qualquer empresa. Isso pode desenvolver “uma autocracia técnica sobre a indispensabilidade dos instrumentos”, ignorando-se a cultura organizacional e o contingencialismo ambiental, bem como a influência do contexto social e econômico sobre as ações de uma empresa. (MOTTA, 1997, p. xix)

O planejamento vem acompanhando a evolução das teorias administrativa e organizacional. Por essa razão, tal função precisa adequar-se ao quadro referencial de transição que ambas teorias atravessam, devendo considerar os modelos existentes como possibilidades objetivas para a formação do modelo adequado a determinada organização. Esse enfoque seria a base para a construção de um novo paradigma (RAMOS 1983, SALM 1996).

É necessário lembrar que para adequar as organizações à nova realidade de incerteza e de mudanças, impõem-se reforçar o pensamento estratégico, a participação e o aprendizado das pessoas, além de optar por processos decisórios em que predomine racionalidade plena, tanto funcional como substantiva, sem, no entanto, deixar de lado o espaço para a intuição.

SALM e MENEGASSO (1996) observam que, embora sejam apresentadas diferentes definições de planejamento, a maioria tende para uma visão dessa função numa linha inserida num modelo linear, num espaço da racionalidade de cálculo, determinístico.

Dessa maneira, o planejamento fica restrito a papel organizacional de pré-definir, com certeza razoável, o que se deseja no futuro. No mundo moderno, isso seria insuficiente.



Hoje, a tendência mundial está voltada para ambiente de indeterminação e incerteza. Logo, torna-se fundamental ampliar o foco, olhar para as demais possibilidades objetivas (RAMOS, 1966; SALM, 1993).

Esse ciclo de planejamento como função e/ou instrumento de arranjo burocrático da organização faz parte de modelo ou até mesmo de paradigma, em declínio (SALM e MENEGASSO, 1996, p. 29).

Para se descobrir qual seria a base de valores e crenças sobre as quais um novo conceito de planejamento será construído, cabe comentar algumas propostas e modelos de possibilidade organizacional que vêm sendo propostos, baseados nos pontos de vista de teóricos como ANSOFF(1983), GEUS (1997), PINCHOT (1994) e SENGE (1990).

Uma das proposições de adequação à realidade está atrelada ao conceito de administração estratégica de ANSOFF, analisada no título “Planejamento e Estratégia”, cujo ponto mais importante é a necessidade de se atentar para mudança de posição permanente e constante.

Nesse mesmo sentido, GEUS (1997) estuda a capacidade das empresas de mudarem de posição: da sobrevivência, em períodos turbulentos, para a de autodesenvolvimento, quando o ritmo de mudança for mais lento, o que constitui-se em “mudanças de posição da expansão para autopreservação, e de volta para o crescimento”. O autor defende que tais fatos não acontecem automaticamente; ao contrário, dependem da capacidade de aprendizado das pessoas, principalmente dos gerentes (GEUS, In STARKEY, 1997, p. 115).

Essa adequação alternada, influencia em toda a dinâmica da transformação. Para tanto, as organizações precisam ter capacidade para institucionalizar a mudança, que surgirá do conhecimento que a empresa tem de si mesma e de seu meio ambiente. É necessário que a alta gerência e o corpo funcional desenvolvam a capacidade de absorver o que está acontecendo no meio ambiente e de agir em relação às informações, de forma apropriada.

Em outras palavras, há dependência por aprendizado institucional, que pode ser definido como o processo pelo qual “as equipes de gerência mudam os modelos mentais compartilhados de sua empresa, seus mercados e seus concorrentes.” Por essa razão, deve-se pensar em “planejamento em termos de aprendizado e, no planejamento corporativo, em termos de aprendizado organizacional”. (GEUS, In STARKEY, 1997, p. 116-117).

Lembrando que, se o dia-a-dia e a rotina organizacionais, em condições normais, já exigem grande esforço de coordenação, os processos de planejamento e de mudança

requerem-no mais ainda, pois por meio deles pode-se fazer emergir as diversidades humanas e técnicas.

Por sua vez, o modelo proposto por PINCHOT (1994) trabalha numa linha inovadora: considera o modelo burocrático superado e sugere que se crie organização inteligente, dando-se poder às pessoas. Para o autor, a resposta de inovação deve estar na construção de rede de aprendizagem e autogestão. “Para alcançar a inteligência organizacional, o sistema precisa ajudar grande número de pessoas a aplicar a sua inteligência de uma forma livre mas coordenada” (PINCHOT, 1994, p.13). Nessa linha, o planejamento é eminentemente participativo e responsabilidade de todos da organização, quebrando hierarquias, formando redes, interagindo.

Em seu modelo, SENGE (1990) também afirma que mudar é confrontar a organização com novas perspectivas, iniciativas e modelos mentais (paradigmas), além de usar o pensamento sistêmico e desenvolver o aprendizado colaborativo entre pessoas de capacidade equivalente. O autor enfatiza, ainda, que “o planejamento, projeções e métodos de análise convencionais não estão equipados para tratar da complexidade dinâmica” das organizações se não estiverem dotados de raciocínio sistêmico, enfocando o conjunto e as inter-relações das diferentes perspectivas (SENGE, 1990, p. 79). O mais importante é “transformar o planejamento tradicional em aprendizado”, expandir as idéias, enxergar além (SENGE, 1990, p.174).

A partir dessas colocações, para que tais fatores estejam relacionados no contexto organizacional, é preciso criar estratégias que permitam a instituições sobreviverem nas condições de transição e de transformação predominantes atualmente.

Nesse sentido, a fim de haver disposição para rever os conceitos, as ações, a comunicação e os relacionamentos, é preciso tratar a mudança por meio “da intervenção social planejada, auto-sustentada e direcionada”, contrastando com as “rupturas oriundas de forças sociais espontâneas ou de provocações revolucionárias”. (MOTTA, 1997, p. xvi). A mudança planejada contrasta também com a visão evolutiva natural da mudança. “As organizações sempre se modificam de alguma forma, mesmo sem terem noção do sentido de direção. A mudança intencional e planejada objetiva atuar sobre a evolução natural acelerando seu passo ou rompendo com a direção estabelecida.” (MOTTA, 1997, p. xvi).

Um cuidado especial refere-se à dimensão do modelo a ser usado. Muitos modelos de organização são formas particulares de se analisar um fenômeno global. Cada um possui sua utilidade por valorizar certos fatores, mas pode torna-se perigoso ao obstruir a visão global, sistêmica. Em meio à variedade de modelos de gestão, cada um tende a privilegiar

algumas dimensões organizacionais em detrimento de outras, conforme a perspectiva de análise ou a teoria em que se baseiam (MOTTA, 1997, p. 72).

A esse respeito, no QUADRO 02, há uma síntese das diversas perspectivas de análise consideradas essenciais por MOTTA.

Na perspectiva estratégica, vê-se a organização como sistema aberto que está inserido em contexto maior. O fluxo de informações entre a organização e o ambiente é o que baliza a tomada de decisão. Para mudar, a organização precisa redefinir sua missão, seus objetivos, sua forma de ação.

Na perspectiva estrutural, a organização é vista como sistema de autoridade e responsabilidade. Deve ser definido, previamente, papel formal para os funcionários para se obter eficiência e eficácia. Normas e hierarquia são fatores importantes. Assim, para mudar, é necessário alterar a forma de distribuição formal da autoridade e responsabilidade, buscando melhor estruturar a empresa e/ou o serviço.

A perspectiva tecnológica enfatiza a divisão do trabalho, a especialização e o tipo de tecnologia usada, ou seja, preocupa-se com a racionalidade do processo produtivo. Sob essa ótica, para mudar é preciso rever os processos de trabalho, a forma pela qual se utilizam os recursos materiais e intelectuais.

Na perspectiva humana, entende-se a organização como conjunto de indivíduos e de grupos. Assim, para mudar deve-se equilibrar as formas de contribuição e de retribuição, trabalhando com vistas a alterar atitudes, comportamentos e forma de participação dos indivíduos na organização.

Na perspectiva cultural, a organização é conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados, de maneira típica e singular. De modo que, para mudar é necessário substituir a programação coletiva na busca de novo sentido de identidade.

Finalmente, na perspectiva política, vê-se a organização como sistema de poder em que pessoas e grupos procuram influenciar no processo decisório. Destarte, para mudar é necessário provocar redistribuição de poder, de forma a satisfazer novas prioridades.

Deve-se, no entanto, compreender que há interdependência entre essas perspectivas e que nenhuma pode ser descartada; embora, em determinados momentos, uma ou outra possa ser priorizada.

QUADRO 02 - PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR TEMAS PRIORITÁRIOS E UNIDADES DE ANÁLISE

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR TEMAS PRIORITARIOS E UNIDADES DE ANÁLISE		
PERSPECTIVA	TEMAS E UNIDADES DE ANALISE	
	TEMAS PRIORITARIOS DE ANÁLISE	UNIDADES BASICAS DE ANÁLISE
ESTRATÉGICA	Interfaces da organização com o meio ambiente	Decisão (interfaces ambientais)
ESTRUTURAL	Distribuição de autoridade e responsabilidade	Papéis e status
TECNOLOGICA	Sistemas de produção, recursos materiais e “intelectuais” para desempenho das tarefas	Processos, funções e tarefas
HUMANA	Motivação, atitudes, habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal	Indivíduos e grupos de referência
CULTURAL	Características de singularidade que definam a identidade ou programação coletiva de uma organização	Valores e hábitos compartilhados coletivamente
POLITICA	Forma pela qual os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados	Interesses individuais e coletivos

Fonte: MOTTA, Paulo Roberto. Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997, p. 73.

Ademais, a análise de todas é fundamental. Dessa maneira, para fins desta pesquisa, o planejamento e as variáveis tratadas nos itens anteriores (a estratégia, a participação e a tomada de decisão) serão verificados na realidade teórica e prática do Banco Central do Brasil.

Nesse estudo, considera-se que o planejamento deva partir de pensamento estratégico. Assim, considerar-se-á a proposta da administração estratégica como metodologia mais indicada para conduzir a referida função, tornando-a capaz de acompanhar a organização interna e externamente, de modo a sair da previsibilidade e da unidimensionalidade, bem como constituir-se função de monitoramento da instituição como um todo. Nesse quadro de referência, o planejamento passa a ser considerado função na qual todos têm responsabilidade estratégica pela sobrevivência da instituição. “Portanto,

é responsabilidade de todos pensarem estrategicamente a organização” (SALM; MENEGASSO, 1996, p. 32).

Em termos metodológicos, o planejamento deverá, primeiramente, preocupar-se em ter, como suporte, pensamento, linha estratégica permeando toda a organização, como pano de fundo para o trabalho. Desta forma, a visão de planejamento procura, também, fugir do tradicional papel de ferramenta burocrática, como mecanismo de certeza.

ANSOFF (1983) observa que esses conceitos somente irão evoluir para a aceitação do planejamento como instrumento de mudança, se as organizações trabalharem no sentido de terem uma medida substancial de consenso sobre os objetivos e premissas da empresa.

A revisão da estrutura e dos papéis organizacionais é outro tópico importante. A coordenação e a manutenção de novo sistema de planejamento passará necessariamente pelo desenho (*design*) que a organização terá, por seus ciclos e vínculos produtivos e ambientais que deverão ser (re) definidos conforme os princípios estabelecidos anteriormente, provavelmente ligados às metodologias como as conhecemos e as utilizamos hoje ou tendo formas alternativas.

Além disso, é necessário realizar análises dos processos de trabalho na organização, objetivando estabelecer conceitos relevantes quanto ao uso planejado de recursos, informações e tecnologia.

Também é importante focalizar as pessoas e a sua participação na função planejamento. O caminho deve ser aberto por investimento em processo de aprendizagem que leve os integrantes da organização a contribuir responsavelmente para os resultados. Deve-se almejar, ao final de um caminho que reconhece os conflitos entre as propostas humanistas e as demandas da sociedade industrial e comercial, trazer o homem, novamente, para o centro do planejamento (FROMM, 1972).

Para tanto, o comprometimento da alta administração torna-se condição essencial para o desenvolvimento do planejamento como processo. Para que o processo estratégico ocorra, é necessário haver o envolvimento dos representantes maiores da organização. Entretanto, também é fundamental que a participação das pessoas não se limite a essa esfera, devendo acontecer em toda a organização.

Nesse processo, a introdução de novos valores é essencial. A cultura organizacional deve ser respeitada e trabalhada de acordo com suas singularidades. Já o desenvolvimento de processo de transparência e de incremento para novos padrões valorativos constitui-se na ação inovadora que se refletirá em evolução. Nesse contexto, não se deve atentar para os conflitos de interesse dentro do sistema como algo disfuncional, mas como algo

inevitável que pode ser trabalhado. Procurar soluções possíveis e convergências políticas é o desafio permanente no sentido de estabelecer novas formas de distribuição de recursos e de poder.

“A visão sistêmica e globalista liberta a organização de paradigmas, modelos e metáforas: todos os elementos são partes constitutivas e interdependentes de um mesmo fenômeno e, apesar de serem compreendidos na sua totalidade, podem ser vistos em perspectivas por critérios diversos” (MOTTA, 1997, p. 120).

Embora cada perspectiva seja apenas uma parcela do todo, os fenômenos são variados e interdisciplinares. Para que se trabalhe com a mudança, exige-se a utilização da pluralidade de focos, perspectivas, modelos.

Como as organizações estão atuando em meio turbulento, nesse cenário, nem sempre será possível praticar planejamento totalmente participativo nem ter processo decisório ágil e completo, nem acompanhar todas as variáveis ambientais sem que se tornem deficientes e percam a força.

Deve-se propiciar o comprometimento necessário, em cada nível, para implementar uma mudança planejada. Portanto, o planejamento deve destacar a importância de se viver em harmonia com o meio ambiente, bem como de se ter sistema interno fluido e produtivo.

Para tanto, a proposta de MOTTA (1997) baseia-se, ainda, em três categorias ou perspectivas básicas para se trabalhar o planejamento que são: a intenção estratégica, a reação adaptativa e o aprendizado contínuo, conforme consta no QUADRO 03.

#### QUADRO 03 - PERSPECTIVA DA MUDANÇA POR PREMISSAS BÁSICAS

PERSPECTIVA DA MUDANÇA POR PREMISSAS BÁSICAS			
PERSPECTIVAS	PREMISSAS		
	INOVAÇÃO	PRIORIDADE DE ANÁLISE	RELAÇÃO DE PODER
INTENÇÃO ESTRATÉGICA	Forma racional de identificar objetivos, gerar e implantar idéias novas	Finalidade estratégica: opção	Dependência: autoridade técnica – submissão / assimilação
REAÇÃO ADAPTATIVA	Conciliação criativa de percepções diversas sobre problemas	Situações problemáticas: reação	Interdependência por codeterminação: negociação e harmonia entre competidores
APRENDIZADO CONTÍNUO	Uso criativo de experiências e idéias disponíveis na organização	Experiência e criatividade das pessoas: descoberta	Interdependência por autonomia grupal: ação coletiva e cooperação entre parceiros

Fonte: MOTTA, Paulo Roberto. Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark. 1997. p. 131.

A intenção estratégica significa transformar as organizações por meio da “deliberação racional de interferir na realidade”, graças à reestruturação planejada. Nessa perspectiva, o autor considera que as idéias novas são propriedade de poucas pessoas que as aprendem primeiro, pois participam de sua geração (MOTTA, 1997, p. 132). Assim, a implementação é um processo de coletivizar essas idéias, ou seja, torná-las acessíveis aos demais funcionários o que é muito positivo. Efetivada por intermédio de processo que informe e sensibilize a fim de obter comprometimento.

Já na reação adaptativa, a mudança é resposta planejada a problemas organizacionais. Trata-se de interferência no processo de evolução da empresa a partir da identificação de situações problemáticas. Associa-se a mudança à consciência de problema a ser resolvido.

“Prefere-se enfrentar a mudança a partir de problemas concretos ou situações reais desfavoráveis. Não significa um desprezo ao planejamento da mudança, mas o reforço da visão do planejamento da inovação a partir de problemas” (MOTTA, 1997, p. 133-134). Essa perspectiva ensina, ainda, a relativizar a visão de mudança como totalmente planejável, ou seja, nem sempre tem-se controle ou conhecimento de todas as variáveis.

Na perspectiva do aprendizado contínuo, a premissa é de se ver tanto o desejo quanto a proposta de mudança emergindo da aprendizagem. Pressupõe-se que idéias inovadoras já estão disponíveis na organização e fazem parte da experiência das pessoas.

“Essa perspectiva assume o aprendizado em grupo como base da mudança organizacional, pois a inovação requer questionamentos, percepções coletivas e ação colaborativa” (MOTTA, 1997, p. 135).

Tais métodos/premissas trabalham tanto com a potencialidade dos problemas (intenção estratégica) como com o *feedback* negativo (reação adaptativa) para acionar a mudança. Confiam, ainda, nos relacionamento interpessoais, no conhecimento e ações compartilhadas e na colaboração mútuas para produzir e promover inovações. Tais perspectivas estão ligadas ao que preconiza ARGYRIS (1992) quanto à necessidade de um processo organizacional baseado em aprendizagem, competência e justiça.

Para mudar, necessita-se de processo de aprendizagem que aponte onde os erros devem ser detectados e corrigidos; competência necessária para criar capacidade de resolução de problemas; e, justiça, que deve estar fundamentada no conjunto de valores e regras que se aplicam a todos os funcionários igualmente.

Nesse cenário, os planejadores devem exercer o “papel de facilitadores, catalisadores e aceleradores do processo de aprendizado corporativo” (GEUS. In STARKEY, 1997, p. 117-118). O papel do planejador seja pessoa, setor ou órgão deve ser o de agente catalisador, ou seja, aquele que provoca reações, devendo ter o cuidado de não parecer um “Deus” que constrói modelos e os impõem aos demais.

GEUS (1997) lembra que a única vantagem competitiva possível a organizações do futuro será a capacidade de seus gerentes de aprender mais rápido do que os concorrentes. Assim sendo, farão sucesso as organizações que possibilitarem condições, de modo contínuo, para que os seus funcionários estejam sempre revendo suas visões. Dessa forma, os desafios diante do planejador são consideráveis, e, da mesma forma, as recompensas.

Todavia, um dos principais problemas do aprendizado é a lentidão do processo. No mundo atual, em que a rapidez das respostas constitui diferença fundamental; a questão, portanto, não é se a empresa aprenderá, mas se ela aprenderá rápido e cedo o bastante.

Assim sendo, o verdadeiro propósito do planejamento eficaz é proporcionar mudanças no microcosmo em que está inserido, não se restringindo a fazer planos. O planejamento deve alterar os modelos mentais dos tomadores de decisões. Deve, ainda, ampliar seu raio de ação gerando participação sistêmica e ampla. Não é um caminho fácil; contudo, necessário. A aceleração histórica vem acontecendo em curva exponencial, e a cronologia da tecnologia ocorre com grande profundidade e velocidade (SENGE, 1990).

MURARO (1994) faz um alerta no sentido de que, neste final de século, “ou mudam-se os modelos de desenvolvimento baseados na competitividade e na defesa dos interesses dos mais poderosos em detrimento de todos, ou, então, em menos de cinquenta anos, chegaremos ao ponto do não retorno da destruição do planeta”. Assim, acredita-se que os modelos de planejamento, tanto os de Estado como os organizacionais, precisam acompanhar a rapidez dos tempos e devem estar embasados na participação e no aprendizado.

Atualmente, assiste-se a uma revolução administrativa sem precedentes na história da humanidade. As organizações tornaram-se mais complexas e as concepções, tanto de gerência quanto as de produtos e serviços, alteraram-se profundamente.

A rapidez das mudanças e a necessidade de acompanhar a grande quantidade de informações existente faz com que os tempos para planejar, decidir e agir sejam encurtados. Portanto, a gestão contemporânea torna-se prática voltada para a mudança, tanto na área empresarial quanto no setor público. Nenhuma empresa ou instituição pública



pode considerar-se atualizada. senão por alguns momentos, todas deverão lutar contra parte do seu passado e contra o obsoletismo para inovar e se transformar.

MOTTA (1997, p. 137-138) considera inovar a introdução de novidade modificando algo obsoleto, uma melhoria, algo que “traz a visão do progresso” e, transformar, a criação de modelo novo de organização e produção, “significa alterar as próprias premissas sobre a realidade e compreender a mudança como fundamental para o êxito organizacional”, questionando as dimensões existentes.

“Por mais modernizada e atualizada, uma organização não é proprietária de todos os conhecimento e habilidades; nela permanecem alguma ignorância, incompetência e incerteza. Ações disfuncionais, inaptações e desordens são decorrência naturais”.

Cabe ressaltar que o desafio gerencial das empresas, públicas ou privadas, é o de gerenciar a mudança, buscando formas de desenvolvimento, de modo a superar o mero aperfeiçoamento de práticas passadas.

Para tanto, o planejamento deve nortear-se por uma visão estratégica e sistêmica, dentro de moldes, que valorizem a participação e a aprendizagem, constituindo-se em algo mais do que um instrumento: numa função global e eficaz.

Assim sendo, cada organização deve procurar encontrar, nessas premissas e perspectivas, a maneira própria e adequada de colocar a teoria em prática, de construir seu próprio modelo.

### 3 PERFIL DA INSTITUIÇÃO

O Banco Central do Brasil foi criado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, sob a forma de autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. Iniciou suas atividades em 31 de março de 1965, é entidade de cúpula do Sistema Financeiro Nacional, com sede e foro na Capital da República.

Tradicionalmente é conhecido por ser o banco emissor da moeda, o banco dos bancos, o banqueiro do governo.

Em 1988, teve o monopólio na emissão monetária confirmado pela Constituição, no artigo 164. Entretanto, outros papéis e atribuições que lhe são peculiares ainda encontram-se pendentes de regulamentação por lei complementar, conforme o artigo 192 da Constituição que determina a revisão do Sistema Financeiro Nacional.

A sua estrutura administrativa interna está organizada em unidades especial (secretaria e assessoramento ao presidente e diretores), centrais (formuladoras e operacionais) e regionais (executoras). Compete ao presidente e a cada diretor gerir um conjunto dessas unidades, que se encontram enumeradas a seguir, agrupadas por assuntos afins:

- Assessoria e Secretaria (Presidência):

Departamento de Auditoria Interna - DEAUD

Procuradoria Geral - DEJUR

Secretaria Executiva da Diretoria - SECRE

- Administração:

Departamento de Administração Financeira - DEAFI

Departamento de Gestão de Recursos Humanos - DEPES

Departamento de Administração de Recursos Materiais - DEMAP

Departamento de Informática - DEINF

Departamento do Meio Circulante - MECIR

Departamento de Planejamento e Organização - DEPLA

- Fiscalização:

Departamento de Controle de Processos Administrativos e de Regimes Especiais - DEPAD

Departamento de Fiscalização - DEFIS .

- Assuntos Internacionais:

Departamento de Câmbio - DECAM

Departamento de Capitais Estrangeiros - FIRCE

Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais - DERIN

Departamento de Operações das Reservas Internacionais - DEPIN

- Normas e Organização do Sistema Financeiro:

Departamento de Cadastro e Informações - DECAD

Departamento de Normas do Sistema Financeiro - DENOR

Departamento de Organização do Sistema Financeiro - DEORF

- Política Econômica:

Departamento Econômico - DEPEC

- Política Monetária:

Departamento de Operações Bancárias - DEBAN

Departamento de Operações do Mercado Aberto - DEMAB

- Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e das Dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Departamento da Dívida Pública - DEDIP

As delegacias regionais, diretamente vinculadas ao presidente da instituição, são unidades executoras e representam o Banco Central nos diversos estados da Federação, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. Estão sediadas nas seguintes capitais do País: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

O Organograma completo encontra-se no ANEXO 02, no qual pode-se melhor observar as relações de autoridade administrativa e técnica entre as diretorias e os departamentos.

O BACEN é gerenciado por Diretoria Colegiada, podendo ser composta de até nove membros. Hoje, participam o presidente e todos os 7 (sete) diretores. Todo o colegiado é nomeado pelo Presidente da República, mediante aprovação pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública.

O Manual de Organização Administrativa - ADM e o Regimento Interno são os dois principais instrumentos, quanto às atividades, competências e atribuições, para respaldo de tomadas de decisão no âmbito interno.

Atualmente, o banco possui cerca de 4.600 funcionários, distribuídos da seguinte forma: 45,9% na sede, em Brasília, e 54,1 % nas capitais onde o BACEN possui Delegacias.

Do quadro de pessoal, 62% dos servidores atuam em atividades operacionais (área fim) e 38% em atividades de logística (área meio). No ANEXO 03 apresenta-se “um retrato estatístico dos recursos humanos do Banco Central do Brasil”, cuja fonte é o Relatório de 1997 do Departamento de Gestão de Recursos Humanos - DEPES.

No final de 1991 e início de 1992, respectivamente, iniciou-se a implementação do Planejamento Estratégico e do Programa Banco Central de Qualidade e Produtividade (PBCQP), seguindo orientações do Governo Federal. A coordenação dos mesmos sempre esteve a cargo do Departamento de Planejamento e Organização (DEPLA), subordinado à Diretoria de Administração.

No início, para efetivar tais programas, contratou-se, por meio de licitação pública, a consultoria Dorsey, Rocha & Associados, que ajudou a delinear os componentes básicos do arcabouço daqueles programas.

Naquela época, foi definida a seguinte missão do BACEN: “ser agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário” e, foi realizado o Encontro de Administração Estratégica do BC, quando foram relacionados os seguintes objetivos: zelar pela adequada liquidez da economia; manter as reservas internacionais do País em nível adequado; estimular a formação de poupança em níveis adequados às necessidades de investimento do País; zelar pela estabilidade e promover o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional.

Ao longo dos últimos anos, diversas revisões conceituais e de orientação foram realizadas. Um dos trabalhos mais específicos foi realizado a partir do 1º semestre de 1996: projeto denominado “Modernização Organizacional”, realizado juntamente com a consultoria Boucinhas & Campos, contratada com o intuito de rever aspectos de estrutura, de função e de adequação dos programas citados.

Finalmente, dando seqüência às revisões, no início de 1998, foi retomado o processo de planejamento institucional e uma nova missão foi definida, que encontra-se em vigor: “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional”, viabilizando, assim, a proteção da poupança nacional, o fluxo de recursos do exterior, o estímulo a novos investimentos e a elevação dos padrões de produção e de consumo da sociedade brasileira.

Nesse encontro estratégico de 1998, também foram definidos os seguintes “balizadores estratégicos necessários ao norteamento da atuação do Banco nos níveis tático e operacional” (Voto BCB n.º 159/98, de 29.04.98):

a) Macroprocessos:

- formulação e gestão das políticas monetária e cambial;

- regulamentação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional;
- prestação de serviço de suporte às transações financeiras e ao meio circulante.

b) Objetivos Estratégicos (para o período de 1998 a 2000):

- promover o aperfeiçoamento do sistema financeiro;
- atuar no mercado internacional de capitais, na gestão do passivo externo;
- rever o relacionamento com organismos multilaterais de desenvolvimento;
- aperfeiçoar a administração do meio circulante;
- aperfeiçoar as políticas de natureza administrativa;
- aperfeiçoar a política de comunicação do Banco.

b) Diretrizes:

- consistência;
- credibilidade;
- eficiência;
- independência;
- profissionalismo;
- transparência.

d) Principais funções:

- formulação, execução e acompanhamento da política monetária;
- controle das operações de crédito em todas as suas formas;
- formulação, execução e acompanhamento da política cambial e de relações financeiras com o exterior;
- organização, disciplinamento e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional e ordenamento do mercado financeiro;
- emissão de papel-moeda e de moeda metálica e execução dos serviços do meio circulante.

## 4 MÉTODO

Um trabalho científico deve estar sedimentado tanto na sua fundamentação teórico-empírica, como num forte referencial metodológico. Para tanto, torna-se importante a utilização de métodos, que correspondam às perspectivas teóricas usadas, adequados também à abordagem do fenômeno investigado.

Neste capítulo, com base nas considerações da fundamentação teórica, apresentam-se os caminhos e os procedimentos empregados pelos quais chegou-se aos resultados esperados, que retratam os traços gerais da execução da pesquisa.

### 4.1 Delineamento

Esta pesquisa é um estudo de caso. Tal método supõe que o conhecimento do fenômeno a ser estudado pode ser adquirido explorando-se um único caso.

Segundo a tipologia de BOGDAN apud TRIVIÑOS (1987), esta pesquisa deverá encaixar-se na categoria dos estudos histórico-organizacionais, cujo interesse “recai sobre a vida de uma instituição”, aqui, o Banco Central do Brasil - BACEN.

O estudo de caso tornou-se uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa em ciências sociais. Assim, deve-se buscar no estudo de caso uma visão na qual se observa o fenômeno em sua evolução e suas relações estruturais fundamentais (TRIVIÑOS, 1987).

Segundo GOLDENBERG (1997, p. 33), o estudo de caso “não é uma técnica específica, mas uma análise holística, a mais completa possível, que considera a unidade social estudada como um todo” e, neste trabalho, objetivou-se compreender a instituição Banco Central do Brasil em seus próprios termos.

A abordagem adotada é eminentemente qualitativa, com análise interpretativa, sendo realizada a partir de um corte transversal, abrangendo o período de 1990 a 1997, sob os seguintes aspectos:

- na implantação do planejamento estratégico (1991/92);
- na adoção do programa de qualidade (1993/94);
- na implementação do plano de ação de curto prazo (PACP/1994/95);
- no processo de Modernização Organizacional (1996/1997).

## **4.2 Especificação do problema**

Para melhor conhecer e entender um fenômeno e suas características, o investigador deve buscar sustentação em um arcabouço teórico que o subsidie. Além disto, deve-se deixar claros quais são os pressupostos que orientaram tanto a pesquisa como a análise.

Em sua abordagem sobre os modos de investigação, BRUYNE (1977) afirma que “os estudos de caso rigorosos não devem limitar-se a uma descrição, por mais documentada que seja, mas apoiar-se em conceitos e hipóteses; devem ser guiados por um esquema teórico que serve de princípio diretor para a coleta de dados”.

Acreditando-se que o método do estudo de caso permite “um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado e possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística” (GOLDENBERG, 1997, p.34), nesta pesquisa, conforme indicado em outros trabalhos, do tipo descritivo e exploratório, realizados nas áreas das ciências sociais em geral, foram utilizadas questões de pesquisa ou perguntas norteadoras.

### **4.2.1 Perguntas de pesquisa**

Com base na fundamentação teórica e nos objetivos geral e específicos apresentados, tem-se as seguintes perguntas de pesquisa:

- 1) Como é executada a função de planejamento no Banco Central do Brasil?
- 2) Como o planejamento é influenciado pela participação no Banco Central do Brasil?
- 3) Como o planejamento é influenciado pelo processo de tomada de decisão no Banco Central do Brasil?
- 4) Como o planejamento é influenciado pela formulação de estratégias no Banco Central do Brasil?

## **4.3 Definição de Termos e Variáveis Considerados Relevantes para esta Pesquisa**

Os termos a seguir são utilizados nesta pesquisa, baseando-se na revisão de literatura sobre o assunto em questão.

- Planejamento: a função administrativa que implica seleção de objetivos organizacionais bem como determinação dos meios de atingi-los, decidindo-se, antecipadamente, o que fazer, como fazer, quando fazer e quem irá fazer.

- Estratégia: um processo voltado para o futuro, a serviço das organizações e voltado para a ação; tem como objetivo maior o desempenho da função societária, o papel revisto da finalidade das organizações, a revisão dos valores que permeiam os negócios, as universidades, a coisa pública.

- Planejamento Estratégico: um processo sistemático e contínuo de tomada de decisões estratégicas, no qual tanto os cursos de ação futuros quanto o ambiente são considerados relevantes para a sobrevivência e o desenvolvimento das organizações.

- Administração Estratégica: uma metodologia que trabalha com toda a dinâmica da transformação, levando em conta objeções e resistências à mudança, limitações da tecnologia cognitiva do planejamento, em uma abordagem sócio-existencial, que considera as variáveis humanas, ou seja, a aprendizagem adaptativa, e outra abordagem cognitivo-racional, que leva em conta as prescrições lógicas da mudança planejada.

- Participação: um processo no qual o indivíduo está envolvido por completo, tem o desejo de contribuir com o outro, com a organização e aceita a responsabilidade que lhe é demandada.

- Tomada de Decisão: a seleção dentre as maneiras de agir ou caminhos mais adequados a serem executados para atingir os objetivos da organização e que se encontra no âmago do planejamento.

#### **4.4 População e Amostra**

Nesta pesquisa, tinha-se como população todo o funcionalismo efetivo do Banco Central do Brasil e trabalhou-se com uma amostra obtida dentro de duas categorias distintas: com um percentual dos membros dirigentes e outra representativa do total dos funcionários, em atividade no período de observação, que desenvolveram atividades voltadas para a função de planejamento no Banco Central do Brasil.

Optou-se pela utilização de amostras intencionais e não-probabilísticas escolhidas do número total de funcionários que compõem os grupos a serem pesquisados, pois determinam a priori as características dos sujeitos integrantes da amostra.



Entende-se que cabe selecionar uma amostra intencional quando o objetivo não é generalizar os resultados mas obter boas idéias, bons *insights* e opiniões críticas experientes. Tal tipo de amostra ajuda a evidenciar os elementos típicos do universo de interesse da pesquisa (SELLTIZ, 1987; RICHARDSON, 1985).

Para GOLDENBERG (1997, p. 50), os métodos qualitativos “ênfatisam as particularidades de um fenômeno em termos de seu significado para o grupo pesquisado. É como um mergulho em profundidade dentro de um grupo ‘bom para pensar’ questões relevantes para o tema estudado”. A autora, ainda, destaca que “o número de pessoas é menos importante do que a teimosia em enxergar a questão sob várias perspectivas”. Assim, substitui-se a quantidade pela intensidade.

O critério que justifica a intencionalidade da amostra foi o envolvimento mais direto dessas pessoas com a função de planejamento do Banco Central do Brasil, no período de 1990 a 1997, em um *continuum* do próprio processo e numa visão global dos escolhidos, pois os sujeitos sociais da pesquisa deviam ter tido, tanto no caso dos dirigentes como no dos funcionários, uma participação ativa no planejamento.

Definidos os critérios, iniciou-se a seleção do grupo de entrevistados partindo de duas listagens, uma dos gerentes e outra dos representantes de planejamento e qualidade das unidades do BACEN.

Os profissionais entrevistados foram elegidos com certa dificuldade pois grande parte das pessoas que estiveram presentes, durante a maior parte do período definido, aposentaram-se a partir de 1996, quando o Banco passou a pertencer ao Regime Jurídico Único – RJU. Assim, a população decresceu e, conseqüentemente, o número de respondentes ficou bastante limitado, embora, acredite-se que o grupo representa muito bem o todo a que pertence.

Finalmente, estabeleceu-se uma amostra de 15 pessoas e foi feita uma caracterização dos sujeitos sociais da pesquisa, com o intuito de dar maior sustentação à análise, considerando aquelas propriedades mais relevantes.

LUDKE (1986, p. 170) lembra que a entrevista em profundidade proporciona um material de análise riquíssimo, apesar de demandar um tempo considerável nas suas etapas. A autora recomenda que não se entreviste um número grande de pessoas.

A amostra é formada por 08 são gerentes e 07 analistas. Contudo, existem algumas superposições. Do total geral, 10 participaram como representantes ou agentes da qualidade e planejamento nos seus departamentos. Do grupo gerencial, 05 pessoas exercem ou exerceram função de chefe ou chefe-adjunto de Unidade, pertencendo ao 2º nível de

hierarquia do banco. E metade do grupo de planejamento exerce função gerencial e, coincidentemente, 14 dos entrevistados são comissionados.

Foram inseridos na amostra dois membros que, embora vinculados à área técnica e às atividades de planejamento em suas Unidades, não participaram do processo durante todo o período alvo do estudo, mas representam o grupo denominado “fraldas”, como são chamados os funcionários novos dos concursos de 1990 e 1994, respectivamente.

O perfil dos entrevistados caracteriza-se da seguinte maneira: 03 mulheres e 12 homens e todos possuem nível superior, o que acompanha uma característica marcante do BACEN, onde em torno de 80% dos funcionários têm tal grau de escolaridade. A média de tempo de serviço dos entrevistados é alta, de 23 anos, denotando uma boa experiência e conhecimento da organização. Não considerou-se nesta média as funcionárias novas que estão no BACEN em torno de 4,5 anos.

Metade dos entrevistados trabalham em funções administrativas, área meio, e a outra parte em funções da área fim da organização. Nem todas as Unidades foram representadas, mas somente uma das áreas (Diretoria de Política Monetária) não teve representação entre a população amostral.

Assim, sem fugir às características intencionais da amostra, procurou-se evitar o viés de somente entrevistar os níveis superiores da organização, tentando atingir todos os envolvidos para agregar valor à pesquisa (GOLDENBERG, 1997).

#### **4.5 Tipos e Técnicas de Coleta e Análise de Dados**

Para o estudo de caso, foram utilizadas técnicas de coleta de dados em fontes primárias, coletados por meio de entrevistas em profundidade, semi-estruturadas com roteiro. Como fontes secundárias, foram usados documentos organizacionais oficiais ou não-oficiais, publicações periódicas, relatórios teóricos e operacionais. Utilizou-se as técnicas de análise de conteúdo, de análise documental e da triangulação.

Conforme preconiza BARDIN (1977, p. 38) a análise de conteúdo é o “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Mediante uma análise de conteúdo tem-se a intenção de inferir conhecimentos relativos às condições de planejamento no BACEN, recorrendo a indicadores quantitativos e qualitativos.

Dentro dos domínios possíveis da aplicação da análise de conteúdo. BARDIN (1977, p. 35) apresenta uma tabela na qual as entrevistas aparecem como uma representação do código lingüístico oral que envolve comunicação dual (diálogo) e, os documentos organizacionais caracterizando o código lingüístico escrito, envolvendo um grupo mais restrito.

A partir daí, entende-se que a análise documental apresenta analogias com uma parte da análise de conteúdo, ou seja, a finalidade básica é a mesma, só que a documental possui limitações técnicas em relação à primeira. Sendo definida por CHAUMIER (apud BARDIN, 1977, p. 45) como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação”.

O método histórico é o mais conhecido de análise documental pois permite o estudo de documentos “visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico” (RICHARDSON, 1985, p.182).

Já a técnica da triangulação objetiva, segundo TRIVIÑOS (1987), abrange a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. GOLDENBERG (1997, p.63) esclarece, ainda, que a triangulação é uma metáfora emprestada da estratégia militar e da navegação, em que se utilizam de múltiplos pontos de referência para localizar a posição exata de um objeto.

Ao utilizar-se a triangulação, tomou-se como pontos de referência alguns aspectos principais obtidos na revisão de literatura e no modelo teórico, na análise documental e na análise de conteúdo das entrevistas.

Nesse sentido, foram averiguadas as percepções dos sujeitos por intermédio de entrevistas, além dos elementos produzidos pelo meio (documentos, instrumentos legais, instrumentos oficiais, informações quantitativas) e aspectos sob a perspectiva de análise, que se referem aos processos e produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural da organização na qual está inserido o sujeito da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p.139).

A fase de coleta de dados começou em agosto indo até setembro, com visitas ao gabinete do Departamento de Planejamento e Organização – DEPLA, devidamente autorizadas pela chefia da Unidade, para consulta aos arquivos e levantamento dos documentos relevantes ao estudo.

A presente etapa da pesquisa, na qual se trabalhou com os registros, permitiu um melhor reconhecimento histórico da instituição, bem como do desenvolvimento das fases de sua atividade de planejamento.

Esta busca dos dados secundários fez-se, essencialmente, a partir da consulta de Votos de Diretoria, ofícios, correios eletrônicos, relatórios internos e externos, consolidação de planos, projetos setoriais, entre outros, que estão relacionados no Anexo 04.

Na análise documental, após a leitura, seleção e cadastramento da documentação disponível, pode-se identificar “algumas especificidades da mudança estrutural e a sua relação com aspectos históricos e de caráter político/administrativo que envolvem a criação e o funcionamento da organização”, possibilitando a obtenção de diversas informações que foram comprovadas ou não, por comparação ou confrontação em entrevistas posteriores (FEUERSCHUTTE, 1996, p. 48).

A fase de entrevistas foi realizada no período de 02 de outubro a 20 de novembro de 1997, tendo sido agendadas previamente com os participantes da amostra, ocasiões nas quais foram explicados os objetivos da pesquisa e solicitadas autorizações para gravação, assegurando-se o anonimato dos entrevistados.

As entrevistas foram estruturadas da seguinte maneira: constava de um roteiro padronizado com perguntas abertas, com resposta livre, não-limitada por alternativas apresentadas, objetivando que o entrevistado falasse livremente sobre cada questão apresentada.

As perguntas foram apresentadas a todos com palavras semelhantes, na mesma ordem, somente sendo alterada quando o entrevistado já havia respondido sobre o tema em questão anterior.

A ordenação das perguntas ficou da seguinte forma: definição do planejamento; expectativas diante de sua implementação por parte dos integrantes organizacionais; evolução do processo, relação do planejamento com a estratégia, a participação e a tomada de decisão; visão do processo geral.

As questões foram elaboradas direta e objetivamente, além do que, os entrevistados tiveram oportunidade para efetuarem comentários finais, por eles considerados adequados ao desenvolvimento desta pesquisa. Muitos reportaram-se às suas percepções quanto ao ocorrido, ao momento atual e às suas expectativas futuras em relação ao planejamento organizacional.

A duração média das mesmas foi de 55 minutos, possibilitando uma cobertura profunda do assunto. Foi utilizado um gravador como recurso de registro das informações e o anonimato dos entrevistados também foi garantido.

Entende-se que a utilização de entrevistas apresentou diversas vantagens. Primeiro, que as pessoas, em geral, tiveram maior paciência e motivação para falar do que teriam para escrever; em segundo, proporcionou mais flexibilidade para garantir a resposta desejada; também, pode-se observar o que e como o entrevistado respondeu, identificando possíveis contradições; além do que, foi estabelecida uma boa relação entre pesquisador e os pesquisados, o que pôde propiciar o surgimento de outros dados (SELLTIZ, 1987).

Quando realizou-se a análise de conteúdo das entrevistas, buscou-se atentar para as suas duas funções essenciais, que são, enriquecer a tentativa exploratória (heurística) e administrar a prova, ou seja, confirmar ou não as perguntas de pesquisa (BARDIN, 1977, p. 30).

#### **4.6 Limitações da Pesquisa**

Existem diversas críticas à pesquisa qualitativa quanto aos seus padrões de objetividade, rigor e controle científico, neste sentido, acredita-se que o pesquisador, antes de tudo, deve reconhecer o viés para assim ter como prevenir a sua interferência nas etapas do trabalho e nas suas conclusões.

Desta forma, procurou-se construir um objeto de estudo definido em termos mais úteis para responder ao problema de pesquisa. Contudo, acredita-se que não se pode descrever e descobrir tudo sobre a teoria e a prática relevantes ao tema. Assim, buscou-se concentrar a pesquisa em variáveis e problemas específicos que pareciam mais importantes.

GOLDENBERG (1997, p. 33) afirma que uma das dificuldades do estudo de caso decorre exatamente do fato de a totalidade pesquisada ser uma abstração científica construída em função de um problema a ser investigado. “Torna-se difícil traçar os limites do que deve ou não ser pesquisado já que não existe limite inerente ou intrínseco ao objeto”.

Na pesquisa, pouco foi usado de médias estatísticas embora estas, por vezes, possam ajudar a firmar a neutralidade do estudo. Entretanto, neste estudo de caso, as

diferenças internas e os comportamentos desviantes da “média” tornam-se reveladores (GOLDENBERG, 1997).

Um dos maiores problemas foi com as questões abertas e a dificuldade de codificá-las, já que os entrevistados possuem conhecimentos e experiências diferentes em relação ao tema (SELLTIZ, 1987, p.24). Para tanto, prestou-se bastante atenção na veracidade dos depoimentos, procurando perceber o que os entrevistados pretendiam revelar, ocultar ou projetar.

Segundo FEUERSCHUTTE (1996), o método de estudo de caso leva a uma redução dos resultados e conclusões ao ambiente da(s) organização(s) alvo da pesquisa. Isto restringiu um pouco a capacidade de generalização para outras realidades. Todavia, os procedimentos metodológicos utilizados podem ser repetidos para a análise em casos semelhantes.

RICHARDSON (1985, p. 47) refere-se à validade interna e externa de uma pesquisa, que tratam, respectivamente, da exatidão dos dados e adequação das conclusões e, da possibilidade de generalizar os resultados a outros grupos semelhantes.

Na pesquisa, procurou-se a validade interna mediante adequação das conclusões relacionando as variáveis estudadas. Quanto à validade externa, sabe-se que os parâmetros não são estáveis, contudo, BOURDIEU (apud GOLDENBERG, 1997) afirma que a generalização pode realizar-se de maneira perfeitamente lógica, pelos recursos do método comparativo, que permite pensar relacionalmente um caso particular constituído em caso particular do possível.

GOLDENBERG (1997, p. 35) atenta que o pesquisador deve buscar o que PIERRE BOURDIEU chama de “objetivação: o esforço controlado de conter a subjetividade. Trata-se de um esforço porque não é possível realizá-lo plenamente, mas é essencial conservar-se esta meta, para não fazer do objeto construído um objeto inventado”. O contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento sócio-histórico, a personalidade do pesquisador, o ethos do pesquisado, influenciam o resultado da pesquisa.

Tem-se a consciência de que, neste trabalho, como a pesquisadora também atuou como entrevistadora e, sendo conhecida pelas sua atuação na área relativa ao tema estudado, procurou-se ter um cuidado redobrado para ouvir e não interferir, para não contaminar as entrevistas.

“O fato de ter uma convivência profunda com o grupo estudado pode contribuir para que o pesquisador “naturalize” determinadas práticas e comportamentos que deveria “estranhar” para compreender”. Por isto, buscou-se o rigor científico assumindo o que

estava explícito: de que lado o pesquisador estava, evitando, assim, um bias maior. Pode-se correr o risco de usar mais as intuições e experiências do que um quadro de referência teórico apropriado para analisar seus dados (GOLDENBERG, 1997, p. 59).

Teve-se facilidade para entrar em campo, não houve recusa a dar entrevistas, muito menos negação de responder às perguntas. Notou-se, entretanto, que algumas respostas apresentaram contradições e nem sempre conseguiu-se um nível de consistência desejado.

Como os entrevistados, em muitas das questões, referiam-se a ações do passado da instituição, as interpretações dos dados e ocorrências estão sujeitas a desvios, codificações e avaliações distorcidas.

A fase de transcrição das entrevistas teve uma longa duração, apesar de ter-se tentado não acumular as fitas, nem as próprias transcrições, alguns aspectos não compreensíveis precisaram ser esclarecidos.

Buscou-se manter um maior distanciamento para tornar possível a reflexão sobre cada dificuldade que, com certeza, enfrentou-se nas etapas do estudo pois sabe-se que a marca pessoal de pesquisador ficou e acaba sendo imprescindível. Afinal, cada estudioso sabe como aprende e analisa melhor o seu trabalho (GOLDENBERG, 1997, p. 81).

Para superar tais limitações, foi evidente o valor da pesquisa qualitativa, principalmente, para estudar questões difíceis de quantificar, como sentimentos, motivações, críticas, crenças e atitudes individuais.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram analisados qualitativamente, de forma descritivo e interpretativa.

Primeiramente, foram analisados os documentos, objetivando condensar a informação para consulta posterior. O segundo passo foi a realização das entrevistas. Logo a seguir, foi feita “a manipulação das mensagens”, evidenciando as informações que permitissem inferir algo sobre o assunto estudado. Nessa fase, procurou-se compreender melhor o discurso, aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes (LUDKE, 1986).

A análise final foi baseada no método de triangulação, traçando-se comparações e destacando-se contradições entre o referencial teórico, os documentos levantados e o conteúdo das entrevistas.

A seguir, são apresentadas quinze questões com as respectivas respostas mais relevantes para se fazer a contraposição com o referencial teórico e com a documentação. Tais informações fornecem subsídio para responder à perguntas de pesquisa e tirar as conclusões finais.

Pergunta 01 - Quando se fala em planejamento, qual o seu entendimento, o seu conceito a respeito disso?

Observa-se que há bom entendimento conceitual, em relação à atividade de planejamento, por parte dos entrevistados. Inclusive, as definições apresentadas estão de acordo com o que a teoria geral preconiza.

“O meu conceito de planejamento é de uma coisa mais estratégica, de se preparar para o futuro, antecipar o cenário, preparar suas rotinas, fazer projetos para não ser atropelado” (entrevista 01).

“É a idéia de estabelecimento de objetivos, de prioridades também; o que fazer e o que fazer primeiro, ou seja, o uso inteligente dos recursos e do tempo para atingir resultados” (entrevista 09).

“A idéia de planejamento implica em pensar em termos de futuro, ou seja, estabelecer metas para os próximos períodos” (entrevista 10).

“Quando se fala em planejamento, a primeira coisa que me vem à cabeça é para onde a gente quer ir. Em segundo lugar, para chegar aonde eu quero: o que eu tenho que fazer, o que eu vou precisar para isso, que passos eu tenho que seguir. Isto num nível mais macro até atingir o nível mais micro” (entrevista 12).



Embora, nos documentos levantados na pesquisa, não tenha sido encontrado conceito formal de planejamento, o entendimento da referida função está compatível com algumas das orientações formais da Diretoria de Administração, conforme objetivo definido para o Departamento de Planejamento (DEPLA), na época de sua criação, de acordo com o voto DIRAD 92/014:

“o objetivo do Departamento de Planejamento e Organização (DEPLA) é implementar o planejamento de maneira regular e sistemática e supervisionar, coordenar e integrar os planos, programas e projetos das diversas áreas e unidades do Banco, viabilizando o cumprimento da sua missão institucional, bem como promover a organização funcional e estrutural deste órgão”.

Entretanto, falta bibliografia para orientação do trabalho, nos diversos momentos, ou para a descrição do método adotado.

#### Pergunta 02 - Qual a importância que você dá ao planejamento?

Com referência à importância da atividade de planejamento, houve unanimidade entre os respondentes em considerá-la fundamental, até mesmo vital.

“Acho fundamental. É fácil falar, pois sou meio “macaco de auditório” no tocante a planejamento. Agora, eu iria mais longe, acho que tudo deve começar pela adoção de um modelo de gestão...” (entrevista 01).

“É super importante. Tiro como base isto: se você for olhar para grandes empresas e altos executivos bem sucedidos, o que eles fazem na realidade é tentar e estruturar-se para, na verdade, conseguir visualizar a curto, a médio e a longo prazo, definir o que vai acontecer.” (entrevista 02).

“Se você não tem planejamento, você pode estar caminhando numa velocidade absurda, pode estar fazendo e acontecendo mas pode estar indo na direção errada, porque você não definiu para que direção quer ir” (entrevista 12).

“Você acaba sendo mais eficiente no seu trabalho porque você o faz de uma forma seqüencial, ou seja, começo, meio e fim. É importante exatamente porque você atinge seu objetivo com mais eficiência e menos tempo” (entrevista 14).

“Três ações pilares foram identificadas para dar pleno alcance de seu objetivo: conscientizar e mobilizar o funcionalismo do Banco para a qualidade e produtividade dos serviços; oferecer meios para desenvolvimento estruturado do corpo gerencial do Banco; e desenvolver e implementar técnicas e métodos de gestão para a qualidade” (Voto BCB n.º 581/92, de 27.08.92)

A referida qualificação revela abertura à aceitação do planejamento por parte da organização e das pessoas. Tal relevância vai ao encontro da literatura especializada,

conforme opiniões de alguns autores acadêmicos como: DEGEN – “Muitos benefícios podem ser obtidos a partir de uma forma mais sistematizada de planejar” - e BOUCINHAS – “o planejamento é a arma mais eficaz da administração para aumentar a rapidez e a capacidade de respostas das empresas aos estímulos – sejam ameaças ou oportunidades – do ambiente externo” (In VASCONCELLOS, 1982, p. 61-65);

Cabe ressaltar que as respostas a esta segunda questão já apresentam ligação com a próxima, pois várias pessoas já declaravam também a importância que a atividade tem para a organização.

Pergunta 03 - Na sua opinião, qual a importância que a instituição dá à atividade de planejamento?

Os entrevistados consideram que há grande resistência quanto ao assunto planejamento e que a instituição, como um todo, dá pouca ou quase nenhuma importância a isso.

“A partir desses encontros de 91/92, acho que uma certa consciência passou a existir e passou-se a encontrar, digamos, em pontos localizados, pessoas dentro do banco interessadas em colocar em prática um programa de planejamento, mas, institucionalmente, acho que o interesse é muito pouco” (entrevista 03).

“No BC eu nunca vi planejamento. Eu já escrevi sobre isto, que o BC é um dado: existe porque tem que existir e quase nunca se preocupou com planejamento. E quando se preocupou, fez mal” (entrevista 08).

“Há no banco pessoas que pensam em planejamento, trabalham com planejamento mas na organização como um todo, olhada como um todo, a atividade de planejamento é muito frágil. As pessoas reagem apenas às demandas que lhes são colocadas, não há o hábito nem há cultura também” (entrevista 09).

“Não sei se é adequado dizer que o BC não dá a devida importância, mas acho que não se está conseguindo dividir o tempo do dia-a-dia, de modo geral, para a área de planejamento. Até acredito que se faça planejamento, mas ele não é metodológico, não é sistematizado. Na verdade, teve-se um grande processo de planejamento naquela época em que se teve um encontro estratégico. Tentou-se fazer outro, ao longo desse tempo, de menor escala mas não o conseguimos. As coisas foram acontecendo, e a gente cai fazendo essas coisas conforme se demanda, não se tem algo para um período maior de tempo. É curto prazo mesmo. As coisas vão aparecendo, e a gente responde” (entrevista 11).

Fica claro que as experiências de planejar foram isoladas e únicas e que, muitas vezes, “na teoria, o pessoal aceita; mas, na prática, não é valorizado” (entrevista 07), pois a

maioria dos documentos destaca a relevância da atividade de planejamento para a organização, por exemplo:

“criação de sistemática de planejamento e controle, com ênfase na avaliação do desempenho do Banco” (item 3.a do Voto BCB n.º. 178/88).

“Desnecessário é enfatizar a importância do referido programa, cujo tema, em suas várias expressões, está hoje no centro da estratégia das empresas brasileiras, públicas e privadas.” (Voto BCB n.º. 512/94 – Estabelecimento de um Plano de Ação de Curto Prazo).

Contudo, encontram-se poucos projetos setoriais de planejamento. Alguns exemplos: DECUR, DEBHO, DEDIV, DEBAN e relatórios de acompanhamento das etapas executadas. Tais informações deveriam ser mandadas ao DEPLA, freqüentemente, pois aquela unidade tem a função de consolidar os dados para a Diretoria de Administração, que era a gestora da atividade, porém não acontecia de forma adequada e tempestiva.

Pergunta 04 - Como você acha que as chefias do BACEN encaram o planejamento?

“Eu diria que não encaram. Como já disse, é algo que não está incorporado na ação gerencial. Eu vejo a ação gerencial do Banco como meramente reativa, permanentemente se está reagindo” (entrevista 05)

“Acho que de maneira não muito científica, porque, embora ela (chefia) assine os votos, os documentos, a diretoria diga que está empenhada no planejamento, na cultura do brasileiro o planejamento não é atividade que tenha muita prioridade não. Então, esse engajamento da diretoria, por exemplo, da própria chefia, é apenas pró-forma. Acho que planejamento tem que ser algo muito entranhado na cultura da organização, o que infelizmente não acontece aqui” (entrevista 06).

“Não encaram. Como eles fazem um mínimo de planejamento e parece que se sentem gratificados por estarem fazendo e não por estarem pensando. Essa é uma distorção que vejo no Banco: é importante que as pessoas estejam se mexendo. Então, as chefias não valorizam, não vêem o planejamento como atividade, função da chefia, porque os gerentes, na maioria, não são gerentes: eles são executantes” (entrevista 07)

“A sensação que eu tenho é que a gente está dando mais um trabalho para eles. Nós tivemos várias tentativas, e quase todas, ou todas, maiores ou menores, foram frustradas. A sensação que me passa é de: “já tenho milhões de coisas para fazer e ainda vou ter que me incomodar com isso”. Eu vejo que existe muito mais preocupação quando se força alguma coisa. Depois que se fez é que se vai colocar aquilo no tempo, em verbo do passado e com datas aprovadas” (entrevista 12).

“(...) O BC não tinha tradição de planejamento. A própria necessidade fez com que as pessoas percebessem que sem planejamento fica impossível administrar, mas essa conscientização veio de forma dura (...) Agora, eles estariam acordando, pois não há alternativa, o departamento que não se planeja, não se organiza, pode saber aonde quer chegar, mas, para ele descobrir a melhor forma de ele chegar, é impossível. Ele fica pedindo gente, pedindo isto e aquilo e não produz nada” (entrevista 15).

Embora a maioria dos entrevistados comente que falta maior envolvimento e interesse dos dirigentes e das demais chefias em relação ao tema, todos os documentos oficiais, além de serem assinados pelo Diretor de Administração e aprovados pelo Colegiado, também costumam enfatizar o envolvimento dos gerentes com o planejamento, conforme exemplos a seguir.

“(...) o Encontro de Administração Estratégica, com a presença de Diretores, Chefes de Unidades Especiais e Centrais, Delegados Regionais, Subchefes da PRESI e dos Assessores Parlamentar e de Imprensa”(Nov./ 91).

“No decorrer do primeiro dia de trabalho foi definida, por consenso, a missão do Banco Central e foram determinados quatro grandes objetivos...” (Encontro de Administração Estratégica – Nov./91).

“O público alvo dos encontros, composto por gerentes, foi considerado representativo por 82,3% dos respondentes e, de modo geral, a ausência dos funcionários do posto efetivo nos encontros não prejudicou seu posterior envolvimento com a execução dos projetos (61,7%). Não obstante, foram encaminhados vários comentários no sentido de se incluir, na rodada de encontros de 1993, representantes do posto efetivo de cada subunidade, de forma a aproveitar sua experiência quando da definição dos projetos a serem executados” (Avaliação do Planejamento Estratégico 92 – documento DEPLA).

Entretanto, nota-se que, em todo o processo, falta liderança efetiva; e, “se não tem nem a liderança, ou tem-se a liderança e não há reconhecimento, aí, institucionalmente vejo grande dificuldade de o planejamento andar” (entrevista 11). Além do que, fica clara a existência de hiato entre o discurso e a prática. As chefias, continuamente, parecem queixar-se da falta de planejamento, mas não tomam para si a responsabilidade, “não há esforço para planejar” (entrevista 09).

Nos diferentes momentos do processo, encontram-se correios do DEPLA convocando as chefias para reuniões em que etapas e características do planejamento e do programa da qualidade eram apresentadas e discutidas. Estavam previstas 24 reuniões até o final de 1996.

Todavia, o nível de comparecimento dos principais gerentes e decisores nesses eventos era bem pequeno. Na maioria das vezes, eram representados por funcionários

indicados pelas diversas unidades, que, por sua vez, não recebiam delegação do poder de decisão e da capacidade para implementar ações.

LEVITT (1991, p. 22) afirma que, para se ter caráter empreendedor, “cada participante é muito útil, quando subordinado às finalidades e capacidades da organização, desde que ela conte também com pessoas dotadas de visão para transcender o comum e do vigor para ditar o ritmo, inspirando outras com talento e inclinação a ir além das rotinas para as quais a organização existe”.

Assim, acreditava-se que a participação de todos era desejada, mas faltou a presença do gerente à frente, e esta tornava-se realmente essencial para o bom andamento do planejamento.

Pergunta 05 – E os funcionários, em geral, qual a visão de planejamento (divulgada e real)?

As entrevistas detectam não haver entendimento nem prática de planejamento no Banco Central por parte do funcionalismo, em geral. Isso estaria ligado, principalmente, ao repasse deficiente, por parte dos gerentes, das premissas da atividade e do pouco conhecimento e interesse por parte de muitas pessoas, até porque, historicamente, “na nossa cultura executa-se muito e planeja-se pouco” (entrevista 06).

“As pessoas que não são gerentes, em geral, não participam (...) A maioria das pessoas não tem essa visão, não sabem muito bem o que significa isto, porque seria bom e adequado, às vezes, as pessoas não ligam muito (...) as pessoas têm essa cultura do vamos partir para a briga, de ir pegar o balde e ir jogando água, apagando o incêndio (...) também acho que eles vêem o planejamento como algo só para a chefia” (entrevista 02).

“Sinto que, de modo geral, as pessoas estão desacreditando na organização e, conseqüentemente, no processo de planejamento, até porque elas não estão vendo acontecer (...) O processo envolveu até um determinado nível hierárquico. Daí para baixo, uma ou outra pessoa que acreditava no processo até repassou para baixo, outros não” (entrevista 04).

“Muito menos encaram o planejamento! Acho que passa pelo problema da formação, não se investiu, até hoje, adequadamente, para se formar cultura de planejamento no Banco. (...) Outro fator que atribuo é o fenômeno da descontinuidade administrativa, planos e programas vão e vêm, ao sabor das modificações nas cabeças do BC” (entrevista 05)

“Eu diria que é uma visão, até por falta de conhecimento do que é planejamento, distorcida. No dia-a-dia, a gente encara essa visão do conceito que eles fazem como pura perda de tempo. Não consideram perda de tempo começar uma atividade e

depois ter que reformulá-la durante “n” vezes. Aham que faz parte do jogo e que planejar - não falam claramente, mas é a impressão que passam - é algo para desocupados. A cultura não é de valorizar planejamento na prática: já na teoria, dificilmente alguém assume isso, vai dizer que é muito bom. Se perguntar o que é planejamento, muita gente vai dar “n” entendimentos, “n” definições e, muitas vezes, se confundam. Há essa visão, eu diria até negativa, de que uns planejam, uns pensam e outros executam (entrevista 07).

“O planejamento, aqui no banco, ainda é muito pouco democrático. Porque quando se vai fazer planejamento aqui, tem que reunir os chefes (...) Nem sempre o chefe de subunidade discutiu com os funcionários (...) O que eu acho que tira o pessoal do processo de planejamento é que não se tem como pedir compromisso dessas pessoas, se elas não participaram do processo. Se você chega com o planejamento pronto e elas têm que executar, isso também é complicado” (entrevista 13).

Entretanto, algumas avaliações documentadas do processo de planejamento constataam o contrário da percepção dos agentes sociais:

“Os signatários, integrantes da Alta Administração do Banco, decidiram: dar ampla divulgação do planejamento estratégico do Banco a todos os funcionários” (doc. do Encontro de Administração Estratégica do BACEN – Novembro/91).

“Os resultados do encontro foram repassados aos demais funcionários, segundo 83,9% dos respondentes, e esse repasse se deu prioritariamente através de comunicação direta dos gerentes (50%), seguido de comunicação escrita (19,9%) e de reunião com o Chefe da Unidade (16,9%)” (Avaliação do Planejamento Estratégico 92 – documento DEPLA).

Entende-se haver clara contradição entre a prática e o discurso das chefias.

Contudo, os próprios respondentes também não demonstram tanta coerência entre suas avaliações.

Nessa questão, deixam claro que, em suas opiniões, grande parte do funcionalismo não encara o planejamento positivamente; todavia, mais a frente, perguntados sobre o que houve de positivo ou sobre resultados do processo, afirmam que o conceito foi semeado. Isso denota claro erro de avaliação da atividade e de sua implementação.

Outro ponto relevante é que o funcionalismo do Banco possui elevado nível de formação. No BACEN, quase 80% do pessoal possui curso superior. Melhor qualificação, normalmente, revela tendência a melhor aceitação do planejamento, além de desenvolver maior espírito crítico, tanto por parte da organização como das pessoas.

Além disso, o Banco treinou aproximadamente 5.110 pessoas, 85% do seu quadro funcional, entre encontros gerenciais e programas de sensibilização para a qualidade, nos quais o tema planejamento era abordado de alguma forma (dados obtidos em planilha sobre a situação do processo em 30.11.94).

GANDIN (1994, p. 177) lembra que um dos descuidos perigosos no planejamento é dar excessiva atenção “à coisas”, ou seja, a procedimentos. É preciso que os planos se preocupem com as pessoas, pois, de fato, é o que as instituições têm de mais importante, seguido das idéias e de seu patrimônio físico.

Acredita-se, também, que a falta de visão está mais ligada ao desinteresse e à frustração pela descontinuidade do processo do que efetivamente pela falta de conhecimento.

PINA (1994, p. 24) apresenta duas situações bem próprias das organizações conhecidas:

“Em algumas firmas não encontramos vestígios de atividades de planejamento nem objetivos claros, nem orçamentos, nem cálculos de alocação de recursos. Aparentemente, não existe processo de planejamento; no entanto, a empresa vai bem. Nesses casos, os planos existem nas intenções, ainda que não escritas e evidentes, podendo ser encontrados nas declarações dos proprietários, na adequada ocupação dos recursos de produção, nos investimentos de expansão. Em outras empresas, encontram-se dezenas de pessoas trabalhando em planejamento espalhadas por departamentos, divisões, seções. Proliferam normas, procedimentos e manuais de planejamento. Apesar dos grandes contingentes de profissionais de planejamento, é comum encontrar empresas em situação difícil. Praticase, na verdade, burocracia - os meios (procedimentos) são mais importantes que os fins - (estratégia e planos operacionais). Um processo de planejamento só é bom, se ajudar a empresa a conhecer o ambiente; só é eficiente, se buscar permanentemente fórmulas de sucesso do negócio; e só é efetivo, se motivar executivos e trabalhadores a implantar programas de capacitação”.

O BACEN está mais freqüentemente caracterizado no segundo caso, apesar de ser considerado, por muitos, órgão tecnicamente eficiente, às vezes até como “ilha de excelência” do setor público brasileiro.

Pergunta 06 –Entendendo-se estratégia como “um processo voltado para o futuro, a serviço das organizações e voltado para a ação”, qual a sua visão sobre o planejamento estratégico no BACEN?

Os entrevistados demonstram, inclusive em questões anteriores, saber qual a diferença entre planejamento e planejamento estratégico (PE). Porém, a visão geral do planejamento estratégico, no Banco Central, é negativa. “Com certeza, a visão está muito voltada para o operacional, não para o estratégico” (entrevista 04).

Tanto pela sua operacionalização e, até mesmo, porque o Banco, como organização pública, não possui tradição de “olhar” para o longo prazo nem para o ambiente global. “Não se está olhando nem para o médio prazo: se é muito imediatista” (entrevista 09).

“A maior dificuldade para desenvolver o Pensamento Estratégico está na cultura organizacional, que prioriza e valoriza os problemas internos, dedicando muito pouco tempo, ou nenhum, para conhecer o que acontece fora da empresa. Levantamentos realizados em grandes e médias empresas mostram que a maior parte do tempo dos executivos é dedicada a resolver problemas de pessoal, produção, organização, processos. Para criar e desenvolver Inteligência Estratégica, é imprescindível diretores e gerentes dedicarem mais tempo para conhecer as informações que vêm do ambiente” (PINA, 1994, p. 14)

“É um problema grave. A primeira vontade é de perguntar que PE? (...) Tem-se uma porção de ações correndo paralelas, sem uma estruturação destas ações; (...) com cada um olhando para o seu departamento sem olhar para o todo, sem ver requisitos, clientela” (entrevista 02).

“Para mim, na instituição, isto é difuso (diferença entre planejamento e PE). Tem-se uma dificuldade de entendimento, de se discernir o que seja uma coisa e outra, ainda que ocorram simultaneamente ou concomitantemente. Mas o planejamento tático, eu diria, que se faz hoje ainda é de forma assistemática, de forma isolada, de forma espasmódica. Sobretudo, descolada de visão mais ampla, de estratégia mais ampla de ação”(entrevista 05).

“Acho que PE começou, não sei exatamente o porquê, na organização como um todo, e não foi para frente - talvez até por falta desse maior engajamento estratégico da alta cúpula. Aqui no Departamento também fizemos um PE, que também se frustrou. Fizemos vários encontros e não conseguimos avançar no planejamento no âmbito macro, de olhar para o futuro. Até foi frustrante a nossa experiência. Alguns colegas chegaram a associar o planejamento a uma coisa muito etérea, muito distanciada da realidade - o que não é verdade” (entrevista 06).

“(...) Já foi muito bem sucedido, logo quando começou, porque foi uma cultura nova no Banco e realmente começou certo, da cúpula para as bases (...) porém, no meio do processo do PE, mudou o presidente e alguns diretores e os outros que chegaram, até por indicações políticas, sem dizer que aquilo estava certo ou errado, se ia continuar ou não, continuaram a tocar a direção do banco nos moldes dos diretores anteriores. Então, isso foi como uma ducha de água fria (...) Não se sabe se os diretores que chegaram sabiam em profundidade como estava sendo conduzido o PE. Não é do meu conhecimento que nenhum chefe tenha chegado para um diretor e dito o que estava acontecendo, até porque, na nossa cultura, quando muda diretor se esquece tudo o que se estava fazendo e agora o que vale é o atual (...) Não houve uma manifestação formal dos novos diretores que o levasse a continuidade. Ficou o dito pelo não dito” (entrevista 07).



Entretanto, a análise documental, num primeiro momento mostra o PE como sendo atividade prioritária no BACEN, o que não se reflete na prática conforme entendimento dos entrevistados.

“(...) Sugiro a realização de Seminário da Alta Administração do Banco – Diretoria e Chefias de Unidades – a ser proximamente realizado, cujos resultados, além de definirem metas e diretrizes, fundamentariam a implementação de programas e medidas que seriam operacionalizados nas diversas Áreas e Unidades do Banco.” (Voto BCB n.º 178/88, de 05.04.88).

“A importância do Planejamento Estratégico para a identificação de ações que possam viabilizar a missão e objetivos do Banco” (documento final do Encontro de Administração Estratégica do BC – Nov. /91).

“(...) Estabelecimento e no revigoramento de diretrizes que, a um tempo, reafirmem o comprometimento da Alta Administração com a excelência e definam as linhas básicas a serem seguidas...” (Voto BCB n.º 577/93, de 30.07.93).

Num segundo momento, observa-se que o encontro estratégico ocorrido em 91 foi o grande marco, no qual foram reunidos os diretores e as principais chefias das Unidades. Após tal evento, a maioria dos Votos tem-se referido à consolidação e à revisão de partes do mesmo PE e à preparação do planejamento operacional. Por exemplo, no Voto BCB n.º 057/92, de 24.01.92, encontra-se a referência no seguinte trecho:

“(...) algumas ações, no decorrer de 1991, foram implementadas para conscientizar o funcionalismo e, principalmente, seu extrato superior hierárquico, da necessidade de, através de planejamento sistematizado, implantar-se no Banco as mudanças necessárias ao cumprimento da sua missão institucional”( Voto BCB n( 057/92, de 24/01/92).

Pergunta 07 – Tendo participado do processo de elaboração do PE em 91/92, e das demais etapas, ao longo desses anos, como você vê tal processo? De forma evolutiva?

Alguns dos respondentes acreditam na evolução, pois aconteceram melhorias ao longo dos anos. Entretanto, também declararam que o processo não decolou, que houve uma série de quebras de continuidade. Afirmam que algumas ações e projetos foram implementados, apesar de isolados no contexto global da instituição - o que denota certa incoerência na avaliação dos entrevistados.

“Você sabe que fizeram um PE mas, na ponta, você que é cliente, não vê diferença absolutamente nenhuma. Às vezes, até se vê mudanças, mas não em consequência daquilo, é o esforço de uma pessoa, de um grupo, é o esforço de uma política que se colocou lá mas aquilo não tem a ver com um esforço sistemático, feito de forma organizada. Não vejo muita evolução. (...) Não foi incorporado à cultura do Banco.” (entrevista 02).

“A descontinuidade faz com que não se possa dizer que foi um processo evolutivo” (entrevista 07).

MOTTA (1997) é enfático ao afirmar que, para mudar a organização depende-se de interdependências e de visão globalista, não adiantando ter-se em perspectiva apenas um conjunto de elementos.

“A única evolução efetiva que eu percebi é que alguns conceitos ficaram firmados e, de vez em quando as pessoas lançam mão desses conceitos. (...) Agora o que falta é alguém para orquestrar isso, para amarrar isso tudo e transformar em algo” (entrevista 01).

“Eu diria que foi apenas uma semente que, de alguma forma, talvez até inconsciente, fosse utilizada pelas pessoas” (entrevista 03).

“Acho que foi processo involutivo. Acho até que ele foi uma coisa que não se concretizou do jeito que se esperava e, paulatinamente, foi sendo abandonado. Então, teve um ano em que se “atualizou” os objetivos, as metas. No ano seguinte, reiterou-se os anteriores, e o processo acaba caindo no esquecimento. Acho que, neste momento, fala-se em planejamento na organização por isso, tem-se uma crise e há necessidade de superá-la. (entrevista 04).

“Acho que é evolutivo, porque houve aquele primeiro momento institucional, depois veio o discurso do programa de qualidade total, que herdamos atrasados, vindo do primeiro mundo em função também de padronizações de mercado etc. Isso é um assunto que não vai ser esquecido. Para mim, não é uma onda. O planejamento, hoje, não é uma onda, pois está vinculado a estas estruturas maiores: a padronização de mercados; programa de estabilização econômica; programas vinculados a estratégias de mercados regionais, como o Mercosul; mercados totais. Não há como escapar. (entrevista 10).

Assim, não se pode caracterizar a atividade de planejamento como um processo, muito menos tendo caráter realmente evolutivo, pois as ocorrências foram esparsas no tempo e no espaço organizacional.

Na documentação, observa-se que periodicamente havia um Voto, um correio do DEPLA ou uma convocação para reuniões nas quais seria tratado o assunto planejamento. Isso dá uma idéia formal de continuidade. Por exemplo: o Voto BCB nº 714/92 de 09/10/92 - Encontro da Alta Administração para o PBCQP, com coordenação da consultoria Dorsey & Rocha; Voto BCB nº 201/94 - Planejamento Operacional, para o exercício de 1994; Voto BCB 512/94, de 31/10/94 - Estabelecimento do Plano de Ação de Curto Prazo para 1994/95; Ofício DEPLA 95/002, de 04.01.95 sobre planejamento operacional para 1995; Seminário Internacional, entrevistas com formadores de opinião e análise de cenários feitos pela consultoria Boucinhas & Campos; entre outros.

Ao mesmo tempo, nesses documentos, encontram-se termos que comprovam o contrário, ou seja, a descontinuidade do processo de planejamento, nos quais o termo “retomada” é freqüentemente utilizado:

“a retomada dos programas de planejamento e de qualidade, afetados pela descontinuidade administrativa anterior” (Voto BCB n.º 717/93, de 10.12.93).

Outros dados, exemplificados a seguir, também reforçam as dificuldades do planejamento para evoluir: a quebra na passagem da etapa estratégica para a operacional, o número excessivo de projetos, as falhas na condução do planejamento e a divergência de objetivos por parte dos Departamentos. Exemplos:

“Foram identificados e selecionados 794 projetos, todos voltados para melhoria da qualidade dos serviços do Banco Central” (Voto BCB n.º 581/92, de 27.08.92).

“Foi desenvolvido sistema informatizado no âmbito do SISBACEN (PPEA100), com vistas a facilitar a conciliação dos planos, o processo de acompanhamento e o gerenciamento dos projetos” (o que geraria relatório bimestral sobre o andamento global dos planos de ação, das Unidades para o Colegiado, porém apresentou diversos problemas de operação).

“Veio evoluindo. Mas veja só, por pior que seja qualquer coisa, ou situação, algum resíduo fica de bom. Com altos e baixos, (...) faltou alguém que convencesse as outras pessoas de que o processo seria bom para as pessoas, para a instituição e para o trabalho. (...) Acho que acertamos no produto e erramos na condução do produto. Assim, pode ser mal interpretado o produto. (...) Parecia uma coisa que seria uma revolução de fato e que deixou a desejar ao longo do tempo. (entrevista 11).

“Permanece presente a necessidade de ajustes intra e interdepartamental, com vistas à viabilização de projetos envolvendo mais de um componente ou de uma Unidade” (Circular DEPLA 95/002, de 04.01.95).

#### Pergunta 08 - Quais os pontos positivos do processo de PE no BACEN?

Na análise desta questão, destacam-se dois aspectos: primeiro, a dificuldade das pessoas destacarem somente pontos positivos - a tendência geral é lembrar inicialmente dos problemas; em segundo, embora a pergunta seja dirigida a pontos positivos do BACEN, os entrevistados, na grande maioria, salientaram as experiências isoladas de seus departamentos.

Os pontos positivos mais destacados foram o início, o “start”, o ponto de largada do processo de planejamento, que iniciou uma nova discussão na instituição e, as idéias, conceitos de PE que, de alguma forma, ficaram na consciência das pessoas e no Banco.

“(....) Muitos projetos que foram incorporados naquele processo todo foram implantados. A própria estrutura atual da comunicação social, o resgate do treinamento, a criação do DEPLA, mudança da plataforma tecnológica do Departamento de informática (DEINF), enfim, uma série de coisas que são pontos positivos daquele processo todo” (entrevista 05).

“Como ponto positivo, acho que foi uma maneira da organização acordar para a realidade que é o planejamento (...) Foi positivo na medida em que permitiu uma maior consciência em relação aos objetivos maiores da instituição e à sua missão, pois tais conceitos ficaram entranhados” (entrevista 06).

“Então, acho que, do planejamento para cá, de 91 em diante, o Banco tratou muito de planejamento. Foi vendida a idéia, embora, eu ache que a internalização tenha sido parcial. (...) Dentro do ambiente maior da administração pública, em que planejamento é um sonho, o pouco que se faz de planejamento no BC é relevante e, em termos de serviço público, é um avanço” (entrevista 09).

“O que eu acho que ficou de positivo foi o início de um processo que, se continuar, vai chegar a um ponto em que a pessoa vai se conscientizar de que aquilo é necessário”(entrevista 14).

“Três coisas fundamentais (do departamento): primeiro, a conscientização de todos da necessidade de mudar; a segunda coisa, um apoio irrestrito da chefia. (...) Terceiro, tínhamos uma visão de futuro claramente definida, ficou claro, e mais do que isso, quando nós tivemos a nossa visão, nós tivemos a preocupação de checar a nossa visão com o mercado” (...) O ponto que eu vejo de grande mudança no BC é que quase todos os departamentos se conscientizaram de que não dá para trabalhar sozinho. Isto foi o grande avanço daquele momento: começou-se a trabalhar em parceria; não dava mais para trabalhar sozinho” (entrevista 15).

#### Pergunta 09 - E os negativos?

“A falta de continuidade com certeza (...) Não tenho dúvida nenhuma, de que isso decorre da pouca importância que se dá para a ação de administrar, em sentido bem amplo” (entrevista 03).

“Não consegui ver grandes transformações. Em termos de pontos negativos: o fato da pouca participação da organização - quero dizer que até que a organização foi bastante comunicada de, informada sobre, mas só - (...) o excesso de projetos - parecia que todo mundo tinha que ter pelo menos um para dizer que era importante no processo. Talvez tenha sido um erro de venda. Outra falha que vejo é não haver vinculação real com o orçamento. (...) Também a falta de acompanhamento, controle mesmo, por parte da diretoria. (...) Não existiu nível tático para ligar o

estratégico ao operacional. Parece mais fácil achar os negativos. Acho que é isso, mas, principalmente, e não sei se é falha da área ou falha do processo de divulgação dos conceitos, mas ficou uma imagem de que tudo isso é assunto da área de planejamento (...) Não acho que seja assim: eu não senti o gerente assumindo o papel de planejador” (entrevista 04).

“Negativamente, experiências sucessivas de planejamento que não são executadas (...) dão descrença geral no processo de planejamento, isso é muito ruim para a instituição, que cai num descrédito absoluto (...) Então, você desperdiça um monte de instrumentos, tempo, dinheiro, motivação. O investimento emocional é enorme e vai para o ralo (entrevista 08).

“O ponto negativo que vejo é que o planejamento é visto como eventos isolados no tempo. Não é visto como atividade sistemática do dia-a-dia. As pessoas vêem o planejamento como parte do trabalho. Acho que não conseguimos, ainda, nos eventos, vender a idéia de que é atividade que faz parte do trabalho. Vejo como desvantagem que isto não foi internalizado e colocado no dia-a-dia (...) Outra desvantagem é que o órgão de planejamento tornou-se órgão político e não órgão facilitador da atividade” (entrevista 09).

Fica claro que, dentre outros, a falta de continuidade é o grande ponto negativo do PE no BACEN, tendo sofrido diversas interrupções, algumas mais bruscas, ao longo do período analisado. Também na análise documental está caracterizado que o planejamento sofreu solução de continuidade. Os documentos apresentam certa incoerência no seu teor geral, já que há uma preocupação em manter o tema referenciado para o trabalho não cair no descrédito, não definir.

Contudo, nos textos de Votos, Ofícios e Correios, os signatários assumem, por diversas vezes, a descontinuidade do processo, conforme trechos a seguir:

“O tratamento concreto desse importante tema foi, porém, por diversos motivos, descontínuo e intermitente, tendo sido retomado, em diversas ocasiões, sob diferentes fórmulas e rótulos e, subsequente, interrompido. Isso tem comprometido a obtenção de resultados mais plenos e duradouros” (Voto BCB n.º 577/93, de 20.09.93).

“Atento à necessidade de acompanhamento e manutenção sistemática do planejamento elaborado para o Banco, de modo a evitar solução de sua continuidade, o DEPLA realizou – junto com todas as Unidades do Banco – uma avaliação do Planejamento de 1994 (...)” (Voto BCB n.º 636/94, de 30.12.94).

Na realidade da administração pública brasileira, têm-se como características típicas a “descontinuidade na função de planejamento e a inexistência de um planejamento global e abrangente”. O Banco Central parece não fugir à regra geral.

“São comuns as quebras no ciclo de planejamento e na implantação de processos e projetos. Os planos são alterados a cada mudança de governo devido à alta instabilidade das equipes técnicas. Não há coerência entre

desafios e metas de uma administração e daquela que a segue, redundando em desgaste, perda da iniciativa, rupturas no processo decisório e quebra de investimento. Desta maneira, torna-se difícil, e mesmo sem sentido, a implantação de sistemas de controle, que deveriam avaliar a coerência entre o planejado e o executado” (TEIXEIRA e SANTANA, 1995, p. 12-13).

“(...) Não havia uma continuidade em termos dos personagens. Não só do processo mas também das pessoas.” (entrevista 07).

“Existência de inúmeros planos ou programas (aprovados individualmente por este Colegiado), decorrentes de planejamentos não integrados entre si.” (Voto BCB n.º 194/95, de 16.05.95).

Pergunta 10 - Como você entende que foi a participação no processo de elaboração e desenvolvimento de PE (PBCQP)?

Quanto à participação, os entrevistados dividem-se entre os otimistas e os pessimistas em relação ao tema, principalmente, em razão das experiências passadas em seus departamentos. Alguns comentam que “é muito mais fácil fazer alguma coisa local” e, quem fez assim, de forma localizada, diz que conseguiu participação “total, absoluta”.

Neste sentido, GANDIN (1994, p. 126) alerta que “a unidade não vem do fato de todos, pessoas e setores de uma instituição, realizarem as mesmas ações, mas de todos caminharem na mesma direção”.

“Houve altos e baixos. Houve gente que, pela natureza, por entender que é uma atividade válida, abraçou de corpo e alma mas o que se viu é que num mesmo departamento há aqueles que atuam na vanguarda, abraçam idéias novas e fazem de tudo para aquilo acontecer. Mas, também tem pessoas, no mesmo nível hierárquico, que não as abraçam, acham que isso não tem importância e no final, acabam anulando, porque, se você ganha um e perde um, a soma é zero. Não se anda, embora se esteja fazendo um esforço danado” (entrevista 07).

“Boa participação. Se você olhar para o engajamento de várias pessoas, nos diversos eventos ligados ao processo, eu diria que foi muito boa. Agora, o grande problema é que a diretoria não se engajou para valer. As pessoas se animam, mas só existe mesmo uma motivação maior: quando as pessoas vêem que a diretoria do Banco tem aquilo como prioridade (...) Continua havendo uma preponderância da parte técnica, que até deveria haver mas não com uma distância tão grande. Então, para mim, embora tenha havido por parte das pessoas uma motivação, ela foi diminuindo, ao longo do tempo, porque não estava sendo visto como algo prioritário pela diretoria, se envolvendo, querendo, junto com o grupo” (entrevista 03).

“Quando se dá abertura para as pessoas falarem, elas vêm. Ainda se espera que alguém conduza a boiada. Eu estou a fim de ir, mas preciso de um guia, de um líder chamando para dizer que é por aqui, por ali. (...) Acho que não precisaria ser uma liderança hierárquica para conduzir, se manteria a chama da motivação, do entusiasmo acesa com pessoas que estavam mais envolvidas e disponíveis. O que precisa, um pouco, é desse espaço, de uma prioridade, falar que o seu trabalho é este e aquele mas também vamos ver como se está trabalhando (entrevista 08).

“Então, eles falavam que não iam perder tempo com isso e as chefias mandavam um representante que às vezes nem tinha, ou melhor, nunca tinha poder de decisão (...) O que aconteceu, o porta-voz era mandado para discutir com os demais funcionários mas como ele é hierarquicamente sem nenhum poder dentro daquela célula, ninguém queria atendê-lo, não iam perder tempo (...) Com isso, a participação em determinadas áreas não foi grande coisa, não aconteceu como deveria” (entrevista 14).

Além disso, o BACEN, habitualmente, forma grupos de trabalho (GT's), multidisciplinares ou até mesmo interdepartamentais, voltados para estudar, apreciar ou efetivar atividades técnicas específicas. Com esse objetivo, foram criados o grupo de discussão do planejamento estratégico de 91, o grupo de representantes e agentes da qualidade, os representantes de planejamento das Unidades, o comitê da qualidade, o grupo de trabalho da Modernização Organizacional, entre outros. Todavia, muitos deles encontravam-se isolados do restante da organização, em todas as direções: para cima, para baixo e para os lados.

Primeiramente, no planejamento e, depois, na criação do PBCQP, o Colegiado determinou que “todas as Unidades participassem do Programa e indicassem um representante” (Voto BCB n.º 512/94), o que, em termos gerais, demonstra a existência de distanciamento entre o discurso participativo e a prática.

“As limitações à participação ficaram mais patentes e agudas há dois anos, quando o Banco entrou nesse sistema de RJU: gerou mais insatisfações, ficou muito mais hermético nos seus conceitos. A questão cultural do Banco não é algo fácil de se mexer” (entrevista 06).

Ficou uma impressão de “pseudo-participação” por parte dos funcionários. Este é um dos grandes problemas que se pode enfrentar: o planejamento transformar-se em formalismo, mistificação, instrumento de domínio dos demais (GANDIN, 1994, p. 177).

“Para a execução desses trabalhos, cada Unidade contará com equipe técnica quantificada de acordo com o seu porte e integrada por funcionários que possuam formação adequada, aos quais será atribuída a função técnica de Analista de Planejamento e Organização.” (Voto BCB n.º 389/90, de 24.04.90).

“A participação nos eventos do Ciclo de Estudos e dos Módulos Gerenciais Regulares é facultada a qualquer funcionário detentor de função comissionada de AP igual ou superior a Chefe de Subdivisão e deverá ser estimulada pelos Chefes de Unidade/Delegados Regionais, que indicarão, obrigatoriamente, pelo menos um representante por evento. Cada atividade poderá contar, ainda, com a participação de até 10% de funcionários detentores de funções comissionadas de AP inferior ao de Chefe de Subdivisão ou não comissionados” (Voto BCB n.º 484/92, de 22.07.92).

“Com o objetivo de modernizar a cultura de gestão, ampliando-se às dimensões humana, técnica e metodológica, cuja meta é, até o final do exercício, impor uma estrutura básica logística e promover a participação de toda esta entidade no seu desenvolvimento” (Voto BCB n.º 194/95, de 16.05.95).

Pergunta 11 - Aconteceu algum tipo de movimento ou ocorrência mais participativa? Em caso positivo, quem tomou a iniciativa?

Outra vez, nota-se que ocorrências e movimentos mais participativos aconteceram em experiências isoladas. Os entrevistados tendem a destacar fatos que estão ligados a sua área, ao departamento em que atuam - falta visão geral do todo.

A percepção da maioria é de que mudou a forma de trabalhar no BACEN. Se não de forma avassaladora, mas com pequenas mudanças significativas para o dia-a-dia. Os respondentes afirmam que há mais discussões, reuniões, mais autonomia, que se formam parcerias, enfim, há melhor participação.

Contudo, fica claro que o movimento de participação no planejamento, no programa de qualidade, na modernização organizacional, flutuou entre os graus de concedida, imposta, voluntária; entretanto, nunca chegou à classificação “de fato”, participação realmente efetiva (BORDENAVE, 1994).

O funcionalismo, na sua maioria, incluindo algumas chefias, quase sempre foi informado somente das decisões tomadas. Alguns grupos, gerentes de terceiro escalão ou grupos especiais - por exemplo, os representantes e agentes da qualidade - em determinados períodos, foram consultados de forma facultativa. Em outras oportunidades, certas pessoas elaboraram propostas e recomendações que a administração aceitou ou rejeitou, mas nem sempre justificando sua posição. Um formato de participação de co-gestão, só ocorre na alta administração, com o Colegiado da Diretoria, que compartilha a tomada de decisões (BORDENAVE, 1994).



“Sim, inclusive. hoje vejo com muita frequência (...) O departamento tem uma reunião semanal. chamada de coordenação. que é um instrumento de planejamento. no curto prazo mas é. (...) Vejo pessoas. aqui. na sala de reuniões trocando idéias. ou mesmo lavando roupa suja. ou buscando soluções para um problema específico pelo qual estão passando. (...) As sementes estão por aí” (entrevista 01).

“Não foi e não sei se algum dia será” (entrevista 02).

“Teve sim. principalmente considerando o programa de qualidade como cria do PE. Acho que existiram avanços, também retrocessos, mas existiram avanços (...) Acho que o processo melhora, mas ainda falta muito. Não diria que é mais participativo, mas tem mais participação (entrevista 04).

“Vejo que ocorreram sim, mas não como característica geral. Em alguns setores ocorreram. (...) A coisa é mais ou menos assim: em alguns setores, ocorrem de forma mais participativa e, em outros, de forma mais tradicional” (entrevista 07).

“Mudou (...) as unidades se misturaram. Eles tinham um objetivo, que envolvia vários departamentos e era possível trabalhar juntos, grupos de trabalho, sem ninguém perder a identidade. Deu para cada um fazer o seu pedaço e formar uma coisa nova (o mérito da coisa não discuto), mas foi uma coisa nova. (...) Acho que isso vai ter reflexo mais para frente pois está saindo uma leva de pessoas, vai sair mais gente em 3 anos e está para entrar esse pessoal que trabalha mais “light”, que fala, que se oferece, que troca (entrevista 08).

“Você vê que tem essas coisas que modificam, e pessoas que, no início, eram extremamente resistentes, como eles mudaram (...) Não tem como dizer que isso não aconteceu. Acho que é diferente e que, em qualquer lugar que essas pessoas estejam, surja alguma coisa desse tipo, elas vão estar mais abertas” (entrevista 12).

As respostas nem sempre convergem para um ponto comum. Muitos dos entrevistados, que consideram positivas as mudanças ocorridas, têm dificuldade em identificar de quem foi a iniciativa das ações. Em termos genéricos, depende do engajamento do Chefe de Unidade e dos gerentes, atuação que nem sempre atendeu às expectativas.

“O BC mudou, mas diria que para pior em determinadas áreas (...) O gerente tem piorado muito, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista do relacionamento. Então, o gerente, hoje, não sabe delegar, não sabe se relacionar com os funcionários; não sabe distribuir atribuições; não sabe cobrar; não sabe identificar problemas do funcionário, o ponto fraco, o ponto forte; não sabe alocar o funcionário certo na função certa” (entrevista 14).

Há grande dificuldade, também, em afirmar que as atividades de planejamento, qualidade, organização e modernização tenham de fato iniciado e influenciado maior participação.

“Acho que há evolução evidente dentro do processo de participação organizacional. O que não sei é se podemos fazer relação direta de causa e efeito. Claro que há relação mas acho que há o próprio processo de evolução da sociedade como um todo. O indivíduo está evoluindo, a sociedade está evoluindo, as organizações estão evoluindo como um todo, e o BC acompanha esse processo geral” (entrevista 09).

Os documentos demonstram a existência de algumas tentativas para exercer atividades de forma mais participativa, embora muitas delas não tenham continuado efetivamente:

“Projeto n.º 9400417 – Reativação do Fórum de Chefes de Unidade” (Correio Eletrônico 94073006, de 27.04.94);

“Reunião de instalação do Comitê da Qualidade do Banco Central” (Correio Eletrônico 94217025, de 11.11.94);

“As reuniões de Qualidade tem se constituído em foro de mobilização e aperfeiçoamento sobre temas conduzidos segundo as diretrizes do desenvolvimento do PBCQP. Em sua estrutura, sempre foi reservado espaço para que os representantes e os agentes, além de outros participantes, aprendam e reflitam sobre como introduzir a qualidade em suas atividades” (Correio Eletrônico 96008357, de 10.01.96);

“Composição do time dos 35”, grupo de funcionários selecionados pela consultoria Boucinhas & Campos para integrarem o levantamento e a consolidação dos dados nos trabalhos de Modernização Organizacional (Correio Eletrônico 96030134, de 08.02.96).

## 12) Quais os resultados na sua opinião?

Durante a pesquisa, nas diversas questões, as pessoas deram exemplos de resultados, de ações, de projetos executados o longo do período analisado. Entretanto, torna-se difícil identificar uma realidade eminentemente participativa, uma tendência geral nesse sentido ou algo mais sistematizado. Faltam dados e fatos mais concretos. Não há indicadores. É complicado mensurar os resultados.

“A forma de trabalhar mudou muito. Antes, você tinha algumas preocupações, rotinas, tinha que fazer isto para o ministro tal, orçamento monetário para fulano e que se dane o resto, não devíamos satisfação a ninguém, a gente dá a informação que quiser. era algo muito forte, isto mudou muito. Hoje, atende-se a diversas demandas. olha-se mais para o cliente - até via Internet, estudantes - e preocupa-se

em responder o mais rápido e preciso possível. Com cliente interno, também. As Unidades estão interagindo mais.” (entrevista 01)

“Diria que a coisa foi localizada, há alguns departamentos que produziram resultados em razão desses movimentos todos. Talvez um ou outro, localizadamente, alguns projetos, algumas melhorias.” (entrevista 05).

“Acho que é correto dizer que sim, mas não vejo muita relação de causa e efeito no processo. Com relação a mudança, acho que houve sim. Acho que, até por ser pressionado pela sociedade, o BC ficou mais exposto à mídia, a pressões externas (...) Acho que nós ficamos meio atropelados por uma mudança institucional do próprio cenário” (entrevista 06).

“Pouquíssimos, mas ainda se vêem. Eu trabalho numa área de vanguarda, mas, para mim, é difícil falar que há. Já se elimina papel, trabalha-se com máquinas, vale o que se fala e está acabado. E algumas coisas estão sendo assim por causa da rapidez das decisões que têm que ser tomadas. Há menos pessoal, mas o mesmo volume de trabalho, portanto, mais pressão. A minha resposta é que ainda é muito incipiente. Está começando levemente a mudar. Por pressões outras, não atribuo somente às experiências de planejamento.” (entrevista 08).

“Gerou resultados sim; quando eu disse que a noção de macroprocessos ficou mais clara, toda vez que há uma modificação ou uma tentativa de melhoria do processo - faz-se em função do macroprocesso. E as pessoas têm se engajado nisso” (entrevista 10).

“Mudou a forma das pessoas trabalharem, e acho que mudou a forma das pessoas pensarem sobre o que fazem, influenciadas ou não pelo planejamento. Acho que o planejamento de 91/92 impactou mais do que recentemente. (...) As pessoas passaram a participar um pouco mais, os líderes de níveis decisórios mais altos passaram a participar mais das discussões (...) A ascensão de pessoas mais novas faz um pouco de diferença: não existe mais porta fechada em lugar nenhum. Antigamente, para falar com um chefe de divisão, era uma formalidade; hoje, não, fala-se com um diretor, com um chefe de departamento sem problema nenhum. Isso facilitou a discussão porque você, além de ouvir o informal, chama as pessoas para discutir formalmente” (entrevista 11).

“Sem dúvida. Posso afirmar categoricamente que as ocorrências, aqui, tiveram uma relação de causa e efeito com o planejamento. Claro que não foi só o processo de qualidade em si. O processo de qualidade foi utilizado com a forma de trabalhar motivação, integração de equipe, foco no cliente. Deu o entorno, o cenário, a maneira, a forma; mas o trabalho técnico em si foi da visão, do objetivo do que a sociedade espera” (entrevista 15).

Na documentação analisada, são encontradas poucos resultados efetivos. Durante o período mais ativo do PBCQP, a preocupação maior é tentar registrar resultados, ou até

mesmo buscar formas para isso. Por exemplo, no Correio Eletrônico 94242250, de 16.12.94, estão registrados diversos dados e resultados do trabalho desenvolvido até aquele momento - inclusive, com a tabulação dos dados de questionário sobre o estágio do programa da qualidade nas Unidades, destacando-se: projetos, ações de melhoria, Programa 5S, "Hora da Qualidade" (encontros periódicos para discussão) e outros. Para ilustrar isso, são apresentados a seguir alguns trechos:

"(...) Foram realizadas 5 reuniões da qualidade no ano, com uma média de 52 participantes. Em setembro de 93, o Banco contava com 75 Agentes Multiplicadores da Qualidade, estando, ao final de 1994 com 34 Representantes e 95 Agentes (...) até novembro de 1994 o estágio da sensibilização atingia 84% dos funcionários (...) haviam produzido quase 4.000 horas de seminários de sensibilização" (Balanço de 1994 e perspectivas para 1995) (...) Como resultado, cada grupo levantou as realizações de sua Área e as perspectivas de trabalho futuro"

"Ressaltamos a participação do Diretor Carlos Eduardo, que, na abertura, levou aos participantes o compromisso da Diretoria e de cada um de seus membros com o PBCQP, buscando resultados positivos que reafirmem perante a sociedade seu empenho no cumprimento da missão do Banco" (Correio Eletrônico 95056866, de metodologia de medição" (Correio Eletrônico 9507820, de 18.04.95 – convocação para a 12ª Reunião da Qualidade).

13) Falamos sobre participação e planejamento. Entendendo tomada de decisão como "a seleção dentre as maneiras de agir ou caminhos mais adequados a serem executados para atingir os objetivos da organização e que se encontra no âmago do planejamento", qual a sua opinião sobre este processo de TD no BACEN?

As opiniões quanto à tomada de decisão no Banco variam muito: desde alguns que acreditam estar o processo mais participativo até aqueles que questionam a existência de tal processo no BACEN.

Fica caracterizado que a forma da decisão ainda depende bastante da postura pessoal dos diversos gerentes. Assim, percebe-se que o processo de tomada de decisão não melhorou na sua essência.

"Acho que a TD, quando é bastante técnica, vai mais rápida. Quando envolve qualquer outra competência, inclusive a política, falando até de política interna, ela é lenta - o pessoal não está preparado" (entrevista 04)

"Ainda é extremamente centralizada: decisão no topo. Fala-se muito em empowerment, mas, na verdade, pouquíssimas Unidades realmente incorporaram

esse conceito. Para mim, basicamente, decisão se processa por meio da informação, mas informação é algo que está mal trabalhada no Banco, porque ainda não se parou para se pensar como a informação chega, como é processada, como parte para o usuário final, dentro ou fora do BC. Então, diria que o nosso modelo de TD ainda é o tradicional, um modelo centralizado, verticalizado” (entrevista 05).

“(…) O processo de TD, exatamente por não ter um bom planejamento, por não estar consolidado, às vezes não anda. A TD é calcada em cima de avaliações eminentemente técnicas, mas, muitas vezes essas decisões nem sempre se mostram como as melhores. Às vezes, tecnicamente para aquele momento, parece bom; mas, por não ter planejado, vislumbrado “n” alternativas, “n” cenários, às vezes a decisão nem é tomada; já vem pronta só para ser referendada (...) Então, há um cunho muito personalista. Dependendo de quem propôs a solução, ela será aceita ou não.” (Entrevista 07).

“Ainda trabalhamos em grandes torres de marfim: cada um com seu reinado e o chefe de departamento e só ele, nem o adjunto, sabe as decisões que são encaminhadas para um rumo. (...) Então, as decisões são tomadas assim, por uma linha, sem existir um plano, não conscientemente; com o sistema ativado jamais.” (Entrevista 08).

“A TD que tem sido descentralizada, tem falhas ainda no processo. Confesso que eu mesmo tenho. O processo de delegação deveria ser maior, mas já melhorou muito. Acho que também é um processo natural de evolução. Acho que as pessoas mais novas, que cada vez mais estão galgando postos mais altos, ajudam. Isso é bom, porque você renova o processo decisório” (entrevista 11).

“(…) O Banco deixa que as decisões sejam tomadas por quem detém o poder. E quem detém o poder não necessariamente é quem tem o poder de direito, mas é quem tem o poder de fato. (...) Ainda é uma coisa muito pessoal, muito empírica, muito sem dados científicos, sem dados de pesquisa, sem nada. (...) O personalismo é uma das coisas que mais me choca no processo cultural, aqui, no BC.” (entrevista 13).

TEIXEIRA & SANTANA (1995, p. 12) afirmam que para conseguir melhor tomada de decisão, é preciso: tornar mais claros e sistemáticos seus mecanismos; abrir espaços na estrutura da administração para a participação nas decisões; fortalecer a integração do sistema administrativo, revendo fluxos de informação e comunicação entre as áreas; e, garantir transparência em relação às decisões tomadas.

Nesse sentido, a análise documental mostra que a organização detecta alguns defeitos do processo de tomada de decisão e preocupa-se em tratar aspectos como descentralização e competência.

“Criação da Secretaria Executiva da Diretoria (SECRE), que objetiva tornar mais ágil o processo decisório na alta administração do Banco e facilitar a adoção de

decisões que recomendam consulta aos demais membros do Colegiado.” (Voto BCB n.º 057/92, de 24.01.92).

“Quanto ao comportamento dos Diretores, historicamente, há concordância com que assuntos que possam ter decisões em nível inferior sejam alçados à sua decisão ou a do Colegiado, com a decorrente ocupação de grande parte do seu tempo com ‘temas menores’.” (Quadro Geral anexo do VOTO BCB n.º 577/93, de 20.09.93).

“Regras ou normas não suficientemente claras quanto ao poder decisório da área executiva, permitindo que – por motivos diversos – ora o assunto seja decidido por quem, no nível mais baixo, detém a competência; ora seja alçado a autoridade superior ou à Unidade formuladora (Unidade Central).” (Anexo do VOTO BCB n.º 577/93, de 20.09.93).

“Enquanto não acontece o processo global de revisão organizacional de implantação de um modelo de gestão estratégica, acentua-se, a nosso ver, a fragmentação das decisões no nível das Unidades, de que podemos citar:

a) (...)

b) descentralização do processo decisório, sem a necessária formalização de procedimentos e rotinas, e de capacitação dos receptores, para sua adequada implementação.” (Voto BCB n.º 194/95, de 16.05.95).

14) Como você vê as influências políticas e as relações de poder sobre a tomada de decisão (nos altos escalões, nas decisões gerenciais e nas decisões técnicas)?

Reconhece-se que, ao tomar decisões técnicas, o BACEN tem certa independência, “mesmo que não haja sob o ponto de vista legal” (entrevista 03), se comparado a outras instituições públicas.

“Na prática, acho que o BC é um órgão bastante autônomo, se você medir a estrutura administrativa da União. (...) Nas relações de poder do governo, ele é um órgão já forte”(entrevista 10).

Todavia, os respondentes deixam bem claro que há influências políticas nas diversas decisões da instituição, sejam técnicas ou administrativas. As decisões técnicas, aparentemente, estão sofrendo menos ingerências, afinal o BACEN é reconhecido como órgão forte nesta área do Governo. Logicamente, por estar ligado hierarquicamente ao Ministério da Fazenda, segue suas orientações e determinações técnicas e/ou políticas, sendo natural, no atual modelo, a dependência da política do governamental.

“O BC não tem coragem, ou ainda não tem autonomia suficiente, para dizer: a linha é esta. Você anda em cima da linha, mas se você sair um milímetro, você está fora da linha. Então, dá margem a influências. (...) Existe um aspecto social, e este é político, não é técnico. (...) Seria diferente, se o BC fosse independente.” (entrevista 08)

Para TEIXEIRA & SANTANA (1995, p.39), desafio permanente do setor público tem sido tratar das relações inter-organizacionais:

“Uma importante tarefa dos sistemas de gestão pública é, então, aquela de assegurar a coordenação de políticas de ações, através de redes formadas por organizações interdependentes, onde as capacidades coletivas dos participantes são essenciais para uma efetiva solução de problemas e onde as atividades de unidades particulares devem ser guiadas por considerações políticas mais amplas”.

Entre os entrevistados, há muitos que consideram que as relações de poder externas afetam mais - outros menos - as decisões técnicas do Banco; contudo, há quase unanimidade em afirmar que as relações internas de poder são complexas. Consideram também que a hierarquia é muito forte no BACEN e que existem tentativas de criar elo estratégico, mas sem muito sucesso.

“As influências externas ao BC são muito relativas. Acho que ainda temos grau de autonomia técnica muito grande e, eventualmente, existem cenas em que estamos subordinados a decisões do Ministério da Fazenda, do Governo, etc. (...) Vejo o Órgão ainda muito corporativo. Mas acho que a gente tem consciência disso, mas não é fácil mexer em algo que tem muitos e muito anos.” (entrevista 06).

“Para não caracterizar que está havendo influências - até porque isto vai contra os manuais internos que não deve ter influência no lado profissional. Então, talvez em cima desta preocupação, essas influências, quando chegam, vêm de forma bem sutil. Só quem está muito por dentro de determinado assunto pode saber de onde vem a influência externa e quando não há influência; ela não é visível primeira vista” (entrevista 07).

“Às vezes, acho que a política interna é mais negativa que a externa. É óbvio que existem fatos que vem influenciar. Temos uma dificuldade grande em lidar (...) Como posso explicar? Temos facilidade em cumprir. Talvez, por isso, a externa não seja tanto problema. A interna é mais difícil. Por exemplo, quando se tem algo técnico, o Banco se sai super bem, agora se o Banco fosse decidir seus caminhos...” (entrevista 04).

“Há alguns sinais de que o poder no Banco é mal transado - qualquer tipo de poder, poder de posição, de conexão, de informação. O que se observa é uso exagerado ou uma tendência exagerada para o poder, no mal sentido. Ele não é repartido, não é compartilhado (...) Tanto nas decisões técnicas como as administrativas. O Banco passou a ter uma exposição muito maior, cobrança social muito maior, visibilidade muito maior e, por conseguinte, um tipo de relacionamento com o congresso nacional, por exemplo, (...) Acho que o BC tem exercido a sua função de uma forma bastante independente apesar de estar bastante alinhado com o programa de Governo Federal. Não vejo por parte do Executivo, muita interferência no que diz respeito à parte técnica, mas vejo interferência muito grande nos processos administrativos. A passagem do Banco para o RJU trouxe, e está trazendo, uma

porção de outras amarras bastante fortes, bastante acentuadas. O nosso relacionamento com o MARE está sendo um pouco difícil, um pouco complicado, meio de ajuste, de adaptação.” (entrevista 05).

“A situação interna é algo muito misterioso. (...) Como é que se escolhe os diretores: sempre alguém desvinculado do Banco. Então, não se tem programação gerencial, não existe decisão gerencial (...) São os grandes técnicos, são os gerentes imperfeitos (...) não tem-se gerentes: são chefes” (entrevista 08).

“No passado, era quase proibido falar na questão política, proibido se envolver com questões do parlamento, tinha-se um regime fechado, o BC sofreu com isso. Hoje, a visão, como órgão do Governo, é de que o BC tem que ser órgão técnico nas suas decisões. Não se tem a menor dúvida quanto a isso mas há um “canto” político que ele reflete. (...) Vê-se, cada vez mais, uma inter-relação de decisões técnicas com decisões políticas; porque em qualquer decisão técnica tomada, se é chamado pelo legislativo para explicar. Lógico que não vou tomar decisões com tendências políticas, tem que se pensar como tal decisão pode afetar a sociedade e até que ponto técnico posso tomar a minha decisão sem afetar o conjunto político que a sociedade mantém. Entendo que as coisas estão permeando uma a outra” (entrevista 11).

“Acho que tenho que falar sobre o lado da autonomia. Enquanto o BC estiver vinculado ao Poder Executivo, vai ser muito complicado tomar decisões apenas técnicas. (...) Decisão técnica, para mim, está baseada em dados. Este é um problema que eu vejo sempre no BC. A gente não trabalha com isso. Quando se vai tomar uma decisão - às vezes, pode parecer que sou muito acadêmica - mas o ideal é que se pegue os pontos fortes e pontos fracos da decisão, ameaça e oportunidade; é o mínimo” (entrevista 13).

Em alguns documentos, existem traços de influências externas. Tal ação tem seu lado positivo e negativo. Por exemplo: o programa de qualidade iniciou-se, claramente, por exigência do Governo Federal. Ao mesmo tempo, a dificuldade do processo de planejamento tornar-se processo contínuo deve-se à necessidade de atender às demandas e prioridades externas. Também, em relação à realidade administrativa, há entendimento das dificuldades existentes.

“As ações então recomendadas (referentes à planejamento e qualidade) – em sua maioria, interdependentes – estão em andamento, embora não com a velocidade prevista na época, face a atenção prioritária merecida por urgentes temas de relevante interesse nacional conduzidos pelo Ministérios da Fazenda e pelo Congresso Nacional” (Voto BCB n.º 717/93, de 10.12.93).

“Regulamentação do artigo 192 da Constituição federal, que pode desvirtuar a missão e os objetivos do Banco”; “descontinuidade político-administrativa” (ameaças listadas no Relatório do Encontro de Administração Estratégica do BC, de Novembro/1991).



“Excesso de Burocracia”: “distanciamento entre chefes e equipes”: “inexistência de avaliação de gestão e desempenho”: “excessiva absorção dos administradores em atividades emergenciais” (pontos fracos listados no Relatório do Encontro de Administração Estratégica do BC, de Novembro/1991).

“Nível decisório não uniforme nas diversas áreas executivas” (anexo do Voto BCB n.º 577/93, de 20.09.93).

“Necessidade de um aumento da independência do BACEN; deve haver autonomia; mandato fixo de Diretores; Prestação de Contas ao Poder Legislativo; O BC deve ser imune a pressões políticas; o BC tem imagem de ‘defensor dos banqueiros’; o atual BC não tem maturidade para ser independente” (algumas observações sobre cenário – diagnóstico com formadores de opinião – Relatório Final da Consultoria Boucinhas & Campos – Janeiro de 1997, p. 18-27).

#### 15) Como você vê o processo de planejamento hoje e daqui para frente, no BACEN?

As pessoas entrevistadas tendem a destacar a importância de haver planejamento mais sistemático, que seja coordenado por uma liderança efetiva, vindo de cima para baixo, mas envolvendo todos. Contudo, lembram da dificuldade da retomada, de se iniciar novamente um trabalho que já sofreu certo desgaste. Assim, fica claro que é preciso fazê-lo, e alguns sugerem alternativas, conforme consta nas respostas a seguir:

“Acho que precisa de alguma revisão, pois acho que se deve tentar atingir uma clientela maior, num trabalho de gestão. Estão descobrindo que, sem gerente fica muito complicado. (...) O pessoal novo, “Fraldas”, está ascendendo para a média chefia, e eles parecem mais abertos para isso, estão mais arejados do que contaminados pela cultura tradicional. Apesar das coisas que foram feitas, aconteceram muitos erros por falta de profundidade, falta de concatenação, uma seqüência de coisas; resumindo, faltou um planejamento do planejamento. Mas, eu ainda acredito.” (entrevista 01).

“Não é possível, na virada do século 21, que não se consiga fazer o que se tem para fazer com a mão-de-obra disponível, ainda mais quando se tem ferramentas - hoje, tem-se mais poder de processamento do que todo o governo brasileiro na década de 70. O que acontece é que está sendo usado de forma errada. (...) No BC, todos sabem que se não houver uma determinação da alta administração, isso não vai acontecer nunca. (entrevista 02).

“Gostaria de ver o planejamento - diria até a administração como um todo - ser olhado como algo prioritário” (entrevista 03).

“Não adianta ter um processo de planejamento mal planejado. (...) Acho que é preciso difundir melhor, na organização, os conceitos de planejamento - até para acabar com a imagem de que planejamento é negócio do DEPLA, que deve funcionar como consultoria. O planejamento não pode ficar preso a uma pessoa: deveria ser de qualquer servidor, principalmente do gerente, que tem papel maior no processo”(entrevista 04).

“O resgate é uma coisa muito mais complicada. Então, assim, no curto prazo, o que deveria ser feito é: primeiro, uma articulação maior; a gente repensar a questão de ter ou não um planejamento centralizado - questionaria a existência - hoje de um Departamento que se encarregasse de planejamento (...) Precisa-se ter liderança (...) Essas avaliações de cenário, avaliações de tendências, deveriam ser feitas com muito maior frequência e com um número maior de pessoas. Enquanto isso não for feito, o planejamento não vai para frente, não passa de um trabalho que vai ficar no papel, bonitinho, arrumadinho e que não vai sair dali não” (entrevista 05).

“Fórmula para que se dê esse resgate tem que ser com muito critério, para evitar que se caia na ‘mesmice’, porque as pessoas já não acreditam mais, as pessoas se tornaram meio refratárias à idéia de planejamento, de qualidade. (...) Diretoria também é fundamental, mas além de sensibilizar, é importante que eles tomem a si o cargo de gerir este processo, (...) Precisa-se de algo realmente de cima para baixo, embora a mudança dependa de cada um de nós” (entrevista 06).

“No momento, a retomada desse processo de planejamento no BC vai precisar de grande esforço, porque a locomotiva estava correndo em cima dos trilhos, estava ganhando velocidade, e, de repente, os motores foram desligados, os vagões continuaram empurrando, mas, pelo efeito da inércia, foi parando, parando. Hoje, eu diria que a locomotiva e os vagões estão todos parados; então, para recomeçar de novo será preciso esforço muito grande (...) com a experiência dos mais velhos, com o entusiasmo do pessoal mais novo. Talvez seja um trabalho grande mas é importante que todos participem (...) Precisa-se de seriedade, de maior preparação” (entrevista 07).

“Nenhum planejamento do Banco pegou o que tinha antes para ver o que foi feito. Sempre se começou assim: então, vamos fazer reforma administrativa, ou vamos fazer o PDG, agora o PE... não teve um olhar para o que fez, inclusive, documentação é difícil de achar. Existem coisas, documentos, votos que não pegam, no papel está tudo certinho mas não vai para a prática. Não faltam planos, na realidade até não faltam diagnósticos, acho que a maioria das pessoas está consciente das deficiências que a gente tem, da necessidade de buscar. No meu entendimento, virá de fora a ordem, a mão de ferro que vai nos colocar na linha. Infelizmente. (...) Tem-se que tomar um tombo daqueles fenomenais. Até agora tudo foi pouco, precisa balançar mais a estrutura para acordar o povo para a necessidade de dar um rumo” (entrevista 08).

“Acho que é uma necessidade vital para a organização que o processo de planejamento faça parte do cotidiano. Acho que é preciso estar estudando esse processo e criando alternativas novas, metodologias novas, simples - nada

sofisticado, complicado - que ajude a organização no seu dia-a-dia. Mas acho que há um consenso hoje de que o planejamento é indispensável na rotina da organização” (entrevista 09).

“Ainda há muito espaço para isso. A gente vem, historicamente, num processo em que o planejamento não é peça chave, e, terá que ser, em função da inserção do Estado numa economia maior, vai levar à necessidade de um planejamento. Além de ficar muito mais claro esta necessidade num programa de estabilização econômica, para que se possa fazer uma política monetária e cambial, não para atender o amanhã e o hoje, mas, para médio e longo prazos, com metas de comportamento na economia” (entrevista 10).

“Tem que ter pessoas, para conduzir um processo desses, muito boas para dirigir o processo de planejamento (...) Olha, se não tiver pessoas que, primeiro, entendam do processo e que queiram fazê-lo e, segundo, que convençam os colegas do BC, se não tiver, fica muito difícil tocar um processo desses. Porque não é só o vamos fazer, é um processo de liderança que precisa ser muito forte (...) Se houver um processo de retomada, de retorno com objetivos, com metas a atingir, de convencimento de que isso é bom para a instituição, é bom para nós, é bom para a sociedade; retoma-se o processo e retoma-se com confiança. Apesar de todas as críticas, acho que o processo não está morto, ainda tem gás” (entrevista 11).

“Vejo duas possibilidades: no BC, tem um pessoal novo, e daqui a um tempo serão maioria mesmo (pessoal de 90 para cá) e tem-se dois grupos basicamente: um grupo que está se enquadrando com o pessoal mais velho, entrando no “esquema” mesmo, o que criticava está fazendo igual e, um outro grupo que, mesmo que isto esteja custando alguma coisa como menor salário, menor comissão, menor reconhecimento, finca o pé em mudar. (...) Com certeza o BC que a gente pegou não é o que a gente tem hoje (...) Acho que não tem como delegar planejamento para um segundo plano. Podem debochar, podem brincar, mas ninguém vai conseguir escapar disto. Cedo ou tarde, toda instituição chega à conclusão de que - sem definir para onde se quer ir - e isso é definido com planejamento, a gente não sobrevive” (entrevista 12).

“A equipe que está envolvida com planejamento começa a pensar planejamento de uma outra forma: pensar planejamento como projeto que envolve as Unidades, projeto que tem um plano piloto, um projeto em que a primeira coisa a fazer é experimentar dentro do próprio departamento, não acredito em uma coisa que você venda para fora e que você ainda não tem dentro (...) pegar os novos líderes que estão saindo aí e já colocá-los dentro deste novo momento; que é um momento em que, eu acho, o planejamento tem que ter mais espaço” (entrevista 13).

“Acho que tudo o que já foi feito no BC é pouco aproveitado e, se você for fazer uma coisa decente, você vai começar praticamente da estaca zero. (...) Se você não implantou aquilo, não adianta mais você querer implementar, pois você vai ter que refazer a coisa toda de novo e (...) deve-se estudar outra forma de começar da próxima etapa” (entrevista 14).

“Eu acho que o BC está no caminho certo, mas é necessário que haja uma coordenação para maximizar a utilização, principalmente da mão-de-obra dos recursos (...) Os departamentos não precisam ser todos iguais, mas eles têm que ter o mesmo princípio, a mesma filosofia. Aí, você consegue ter um BC mais coeso, uma administração mais centrada, mais voltada para um planejamento, para discussão de temas. (...) Acho fundamental o papel do DEPLA, neste momento, do pessoal do treinamento, do próprio DEPES, na possibilidade da flexibilização da mobilidade funcional. (...) Então, agora é trabalhar na integração das equipes, no indivíduo de forma holística: o funcionário como servidor, como homem, como chefe de família, como cidadão e como parte de uma equipe.” (entrevista 15).

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Após a análise dos dados da pesquisa, foi possível concluir que sucessivos modelos e metodologias de administração, planejamento, qualidade e organização não obtiveram êxito no Banco Central do Brasil. Os diversos insucessos geraram descrença, além de muita resistência, por parte das chefias e do funcionalismo em geral.

MOTTA (1997, p. xvii) lembra que mesmo os modelos mais sólidos “são imperfeitos quando aplicados, nem sempre conduzem ao esperado, ocasionando decepções e aprofundando-se a confusão sobre modelos e critérios de escolha”.

Conclui-se que no BACEN ainda estão vívidas lembranças e reações negativas das pessoas quanto à prática do planejamento. Ao longo do tempo, o processo foi dificultado por problemas de formulação e de aprimoramento. Passou por verdadeiras “armadilhas do processo de planejamento” (Coletânea Amana-Key, 1988, p.15-19).

Dentre as principais armadilhas e situações constatadas no BACEN, destacam-se as listadas na obra citada acima:

- a) “Fraqueza de conceitos” – há clara desigualdade em termos de bagagem conceitual do corpo funcional. Isto levou à desvalorização do processo de planejamento, criando barreiras e desmotivação entre os próprios executivos, que nem sempre entenderam a sua importância dentro do processo de gestão. Não há nivelamento do conhecimento. Além do que, não foi encontrada referência à linha ou metodologia teórica específica. Não está claro qual o conjunto de regras epistemológicas segundo as quais o planejamento é tratado no BACEN;
- b) “Bloqueio ao longo prazo” – existe forte tendência a limitar o horizonte de planejamento a um ano, geralmente “chutando” metas quantitativas para este período. Há um número excessivo de projetos, muitos desconectados, sem traçar considerações no longo prazo. Por vezes, essa situação tem raízes políticas, já que, no máximo, só se planeja para o horizonte da permanência de determinada Diretoria;
- c) “Fascínio do passado” – “é mais fácil analisar o desempenho passado do que tentar estabelecer caminhos e compromissos para o futuro” (Coletânea Amana-Key, 1988, p.16). A existência de cultura organizacional forte caracterizada pela resistência às mudanças e pelo convencionalismo gerencial, fez com que se pensasse nos sucessos passados como sinônimos de ganhos futuros. Assim, o planejamento tornou-se

simplesmente ferramenta de avaliação de desempenho e as projeções não passam de algo incremental, ou seja, de somar algo ao que aconteceu no passado:

- d) “Clima inadequado” – “nos fóruns, reuniões, apresentações de planejamento, deve prevalecer um clima de abertura a positividade. Debates e discussões devem ocorrer a partir da participação de todos: gerentes e funcionários. O programa de planejamento não pode ter agendas ocultas ou ser privilégio de poucos iluminados” (Coletânea Amana-Key, 1988, p.16). No BACEN, certos grupos, que participaram de trabalhos anteriores ou que receberam orientações técnicas, foram bem preparados e conscientizados do que fazer. Entretanto, isso não aconteceu na organização como um todo, muito menos de forma sistemática e contínua;
- e) “Finalidades políticas” - “é a armadilha em que a alta administração utiliza o processo de planejamento como um subterfúgio para expor e justificar decisões tomadas de antemão” (Coletânea Amana-Key, 1988, p.17). Algum desinteresse pelo processo de planejamento, até mesmo a perda de parte de sua credibilidade, pode ter sido derivado da falta de transparência, da tentativa de manipular o processo. Assim, posições antagônicas, de pouca eficiência e autenticidade, foram cristalizadas.
- f) Descontinuidade (“Fraqueza na preparação”) - “é freqüente que se caia na armadilha de não dar continuidade/não sistematizar o próprio processo” (Coletânea Amana-Key, 1988, p.19). No BACEN, esta foi a causa maior do substancial desgaste do processo, tornando impossível que o planejamento assuma a posição de destaque que lhe é devida dentro do processo de gestão da empresa.

Essas constatações resultaram da verificação de três aspectos: a falta de definição de critérios, a descontinuidade e a falta de preparo gerencial.

A falta de definição de critérios objetivos e claros, no caso aqui estudado, é um dos mais pontos críticos. Historicamente, o planejamento e os programas dele decorrentes surgiram por imposição do governo federal ou como modismos para solucionar crises periódicas.

Nesse contexto, os conceitos, a teoria e os modelos sofreram certa vulgarização. Tiveram conotações diversas, superficiais e contraditórias, dispensando justificativas na experiência prática ou na fundamentação teórica. Todas as alternativas experimentadas tornaram-se portadoras da verdade (MOTTA, 1997, p. xvii).

Contudo, não se pode criticar os modelos anteriormente experimentadas no Banco enquanto instrumentos. Discorda-se, isso sim, das premissas em que eles foram fundamentados, da adequação e dos resultados obtidos.

“Não se pode perder de vista em nenhum momento que o planejamento é uma discussão sobre metodologia e sobre instrumentos: estuda e indica processos para se chegar a resultados. Estes não fazem parte do próprio planejamento, assim como o trigo ou a farinha não fazem parte do moinho” (GANDIN, 1994, p. 29).

Considera-se que a mensagem de planejamento, de projeção de cenários, de estratégia, de qualidade, em alguns momentos já foi escutada no BACEN, mas ainda não foi bem ouvida.

A pesquisa demonstra que há entendimento conceitual, por parte dos especialistas, mas não foi internalizado na sua essência, ou seja, não há comprometimentos pessoais com a prática do planejamento. Algumas definições aparecem, repetidamente, nos documentos oficiais, mas poucas vezes são condizentes com a prática diária.

É flagrante a existência de forte formalismo dentro da instituição. Tal característica, aqui, é entendida pelo conceito apresentado por RIGGS (apud RAMOS, 1966, p. 333), ou seja, “a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la”.

Dessa forma, verifica-se que o comportamento efetivo da gerência e do funcionalismo do BACEN, em relação ao planejamento, nem sempre observou às orientações oficiais e aos documentos formais estabelecidos, e isso nunca gerou qualquer tipo de sanção, só provocou divergências e descontinuidade do processo.

Embora o formalismo possa, em certas ocasiões, ser característica vista como estratégia para mudança, como modo particular de resistência a uma regra absurda, ou para evitar-se conflitos, no BACEN a sua existência evidencia-se mais como traço patológico da organização, demonstrando forte tendência à manutenção do *status quo* (RAMOS, 1966, p. 421).

No BACEN, como em toda burocracia, encontra-se forte resistência à qualquer mudança. A ameaça aos interesses vigentes, nesse caso, é vista como outro tipo de formalismo, ou seja, o deslocamento de objetivos, denotando uma rigidez de comportamento cultural da organização (MERTON, 1959; RAMOS, 1966).

“O planejamento, muitas vezes, transforma-se em formalismo, engodo, mistificação e instrumento de domínio sobre os demais. É preciso que estejamos duplamente atentos como respeito a estes desvios” (GANDIN, 1994, p. 177).

Portanto, ao mesmo tempo em que o planejamento e os demais programas eram implementados no Banco, a vida organizacional desenvolvia-se no sentido da manutenção do *status quo* e seguia caminhos, por vezes, contraditórios aos idealizados nas propostas de mudança.

“Neste sentido, o cotidiano da empresa conspira implicitamente contra a inovação. Surgem confrontos, apatias e oposições que podem parecer surpreendentes, mas são tão planejados como a própria mudança (MOTTA, 1997, p. 132).

No Banco, fica aparente a formalidade das estruturas, o que dificulta a agilidade do processo decisório, dando pouca flexibilidade para lidar com mudanças.

GAJ (1990, p. 99-100) lembra que, quando tenta-se aplicar planejamento numa organização, é preciso estar atento para toda a complexidade ambiental interna, tanto quanto para a externa. Além de seguir as regras e instrumentos de raciocínio lógico, deve-se atentar para as alterações comportamentais. “Barreiras dos dirigentes, cultura enraizada, política são fatores que dificultam a implantação”.

Também por constituir-se em uma organização de natureza pública, o BACEN sofre influência das diretrizes governamentais. Assim sendo, as decisões de caráter estratégico são tomadas como forma de garantir a distribuição de poder, espelhando para o seu funcionamento interno o que é estabelecido fora do Banco.

TEIXEIRA e SANTANA (1995, p. 14) afirmam que, partindo-se do tipo de perspectivas encontradas no setor público em geral, estabelecer sistemas integrados de planejamento, nos diversos níveis, torna-se fundamental. Entretanto, cabe lembrar que se deve adequar a linguagem e a conceituação para dar uma característica permanente e evolutiva ao trabalho.

Muitas organizações ainda estão engatinhando quando o tema é o desenvolvimento de estruturas e de ambientes que atendam às necessidades individuais e coletivas do homem moderno. Essa busca caracteriza o período de transição, pelo qual a grande maioria das empresas está passando (VASCONCELLOS et al., 1982; RAMOS, 1983).

O caso do Banco Central não é diferente. Todavia, apesar das diversas tentativas ao longo do período estudado, a organização não tem conseguido definir caminhos sistemáticos e estratégicos direcionados para a modernização. Tal definição deveria ser o diferencial.

Como já visto, a dificuldade para implementar planejamento no BACEN, de forma integrada e convergente, está ligada a falta de definições de conceitos básicos, de nivelamento do conhecimento geral sobre o tema.

Na tentativa de reverter tal situação, o Banco Central está refazendo, mais uma vez, seu planejamento. O DEPLA lançou documento oficial com “definição de termos empregados”, objetivando melhorar a operacionalização e o entendimento de termos técnicos e das fases do trabalho por vir (Voto BCB 044/98, de 04.02.98).



Assim, entre as ações que foram apreciadas pelo Colegiado, no início de 1998, constou o “reinício do processo de planejamento institucional”, tendo sido comunicado, a todas unidades, que foi aprovado, pela Diretoria Colegiada, o voto BCB 110/98, em 25.03.98. Nele foi estabelecida a realização do “Encontro Estratégico da Alta Administração”, realizado em 03.04.98. O documento também propôs a realização de encontros táticos nos diversos departamentos, de análise de processos de trabalho e a definição de critérios para quantificação e distribuição de recursos humanos.

Essa é mais uma tentativa para institucionalizar o planejamento no Banco Central. Exatamente nesse sentido identifica-se o segundo aspecto que os resultados do presente estudo revelaram, ou seja, a descontinuidade do planejamento no BACEN.

Nota-se que, em termos administrativos, o Banco passou por períodos de altos e baixos. Às vezes, apresentou boa visão sistêmica, já interagindo muito com o ambiente externo, mas, em outros momentos, tornou-se uma instituição incrivelmente fechada e tradicional.

Ao analisar a visão do Banco em relação às diferentes perspectivas apresentadas no modelo, nota-se que a organização olhou, em momentos alternados, para a maioria delas, sem, entretanto, olhar para o sistema como um todo, muito menos de forma contínua.

Alguns exemplos claros podem ser identificados: quando do encontro estratégico de 91, a empresa foi olhada de maneira global, foi feita análise ambiental, foi estabelecida missão institucional, mas pouca atenção foi dada para os níveis tático e operacional do planejamento.

Já no trabalho da consultoria Dorsey & Rocha, o foco estava na perspectiva cultural. Certa atenção foi dada ao ser humano, à valorização das pessoas, sem atentar, contudo, para fatores políticos e tecnológicos.

Na Modernização Organizacional, por sua vez, foi definida uma análise dentro da perspectiva estrutural e tecnológica, mas sem aprofundar-se nas demais perspectivas, desconsiderando trabalhos e experiências anteriores.

Estes são alguns exemplos que demonstram a dificuldade da organização em olhar para si mesma, para o seu todo, para o contexto de forma crítica e objetiva, além da quebra temporal que a atividade de planejamento sofreu, já que, em cada momento de retomada, o enfoque era diferenciado, sem apresentar um caráter de complementaridade, de continuidade.

Nesse contexto, alguns fatores foram preponderantes para o insucesso do planejamento, ao longo do período estudado: a falta de visão ampla, de vontade política, de

espírito crítico que geraram toda a descontinuidade e ruptura que caracterizou todo o histórico do planejamento no Banco Central.

O BACEN careceu, quase sempre, da “intenção estratégica”, ou seja, de decisão racional e embasada para mudar a realidade utilizando o planejamento como ferramenta.

O planejamento - seus mecanismos de atuação, seus instrumentos de trabalho - e a ação das diversas consultorias que atuaram na instituição estiveram pouco acessíveis ao funcionalismo. Além disso, quase nunca obtiveram comprometimento e apoio dos diversos níveis gerenciais.

Pode-se afirmar que o Banco Central, na maioria das vezes, só efetivou mudanças dentro da premissa da reação adaptativa, quer dizer, respondendo a situações problemáticas. A prática da estratégia e da tomada de decisão está “dentro de um paradigma mecanicista em que planejamento e ação são entidades isoladas” (Coletânea Amana-Key, 1994, p. 157).

Seja pela construção de um ambiente falso de relacionamentos internos, seja pela criação de uma pseudo-eficiência – ilha de excelência - tornando a organização insensível ao ambiente externo, estas foram características que viciaram o planejamento no BACEN e acabaram “constituindo-se em fator de resistência a mudanças, ou em fator de imobilismo” (BOULDING; MERTON; RAMOS, 1983, p. 92-93).

RAMOS (1983, p. 93) considera que “o fluxo de informações corretas é fundamental para que a organização possa instaurar dentro dela uma inter-relação positiva de suas partes e adaptar-se, com êxito, ao ambiente externo”. Nesse sentido, algo extremamente prejudicial para a organização foi a chamada superconformidade, ou seja, um ajustamento pleno do indivíduo à organização.

Tradicionalmente, funcionários eminentemente técnicos receberam cargos gerenciais como forma de premiação ou ascensão na carreira. Todavia, não receberam a devida orientação e treinamento para ocuparem tais funções e, adequaram-se ao sistema vigente.

Discutidos a falta de critério e a descontinuidade do processo, analisa-se agora o terceiro aspecto verificado neste estudo: a falta preparação gerencial adequada, que enfoque a condução dos processos administrativos como responsabilidade básica do corpo de gerentes.

Sobre o tema, DRUCKER (1997, p. 09) cita MARY P. FOLLET, pois ela afirmava, já nas décadas de 20 e 30, que o gerenciamento é o “órgão genérico, a disciplina básica de todas as organizações”. No BACEN, pouco foi feito no sentido de seguir tal linha de

raciocínio. Ocorreram experiências isoladas e programas de treinamento gerencial inacabados.

DRUCKER (1997, p. 10), ainda, exemplifica que “assim como a preocupação da marcenaria é o móvel completo, em vez do martelo, alicate e chave de fenda, o objeto e preocupação do gerenciamento é a organização como um todo, em vez de ferramentas e técnicas”.

Segundo PIÑA (1994, p. 89-92) a cultura organizacional forja um estilo de gestão. Forja, também, as práticas de poder, a política, o processo decisório, a comunicação e as formas de resolver problemas, que por sua vez, são indispensáveis ao bom funcionamento de um sistema de planejamento. Nessa linha de raciocínio, é fundamental o comprometimento dos gerentes, de forma a criar uma malha de ligação com a estratégia, com o ambiente e com o funcionalismo).

O grupo gerencial do BACEN não se comprometeu, efetivamente, com o planejamento. Inclusive, uma situação bem característica da organização é a dependência de soluções paliativas de problemas, sem que se busquem soluções definitivas. Normalmente, a preocupação está focalizada em resolver logo a situação problemática, mesmo sem atingir o objetivo previsto, em transferir a responsabilidade de planejar e de administrar.

Contudo, o repasse da responsabilidade não funciona como uma delegação, mas sim como uma forma de livrar-se daquela atividade. Apesar de alguns gerentes e funcionários do Banco possuírem determinado conhecimento e o terem desenvolvido com o passar o tempo, o gerenciamento, o planejamento, a administração não foram objeto de orientação profunda e sistematizada.

Portanto, é necessário que um programa de capacitação seja priorizado. No modelo apresentado neste estudo, destaca-se a aprendizagem organizacional como característica *sine qua non* para que o planejamento seja bem sucedido, para que se desenvolva um espírito de participação.

Segundo a pesquisa, o BACEN não tem priorizado tal atividade. Durante parte do período estudado, as ações de planejamento e de treinamento estiveram desconectadas e, sem dúvida, isso acarretou prejuízo ao andamento dos diversos programas de modernização.

Embora, no início, em 91/92 os departamentos de planejamento e treinamento tenham trabalhado juntos e, mais recentemente, estejam retomando a parceria, ambas as atividades não possuem muita credibilidade na instituição. Um dado característico disso é

que recursos insuficientes têm sido destinados às referidas atividades. Segundo relatório do ano de 1997, por exemplo, somente 0.66% do total dos gastos com pessoal foi destinado às atividades de treinamento (ANEXO 03).

Além disso, a visão administrativa é tradicional. As áreas de planejamento e treinamento lidam com diversas restrições – orçamentárias, estruturais, políticas e operacionais - mais uma vez caracterizando a falta de prioridade a elas atribuída, o que contradiz o referencial teórico.

Nesse sentido, PINA (1994, p. 83) lembra que o planejamento deve ser praticado com base nas relações entre ambiente, estratégia e capacitação. “Enquanto a estratégia é uma questão de ajuste ao ambiente, a capacitação é uma questão de diagnóstico da situação interna, de projeto e programação das mudanças a serem realizadas.”

Para o êxito de um programa de capacitação, além disso, o envolvimento, a participação de todos da organização são primordiais. Segundo LERNER (1996, p. 146), a administração participativa deve ser um modelo de gestão humanizada, empregando o trabalho e os talentos existentes. De acordo com esta visão, a própria capacitação deve basear-se na “equitativa convergência de interesses com fornecedores, empregados e clientes, tendo como objetivo criar melhores condições para que a organização cumpra seu papel social de produzir resultados adequados a seus propósitos”.

Nesse sentido, o BACEN realizou avaliações ambientais estratégicas com certa periodicidade (91/92; 96 e, agora em 98). Tais avaliações, entretanto, foram realizadas de uma forma assistemática, não integrada e sem o devido repasse e prática nos níveis tático e operacional. Mais do que isto, não foram utilizadas como premissa para a prática da capacitação.

Fica patente que é dada certa importância à realização de análises macroeconômicas e de tendências, de acompanhamento das políticas nacionais e internacionais com projeções de cenários para médio e longo prazo, para que a instituição torne-se moderna. Inclusive, é atribuída ao sistema de planejamento a função de estabelecer estudos eventuais ou periódicos para definir a extensão de análises ambientais. O problema é a falta de conexão com a ação, com o dia-a-dia organizacional.

Além disso, pouco foi feito na busca de aprendizado organizacional contínuo. A premissa de que se muda utilizando idéias inovadoras, disponíveis na organização, bem como pela experiência das pessoas, pouco foi valorizada.

No planejamento do BACEN, a incoerência entre o discurso oficial e a prática da alta administração, da gerência em geral e do corpo funcional é declarada. Em documentos

organizacionais, há a intenção de implementar visão administrativa moderna. Entretanto, poucos resultados consistentes e duradouros foram alcançados ao longo do período analisado.

Com base nas conclusões apresentadas, aconselha-se que sejam realizados novos estudos e pesquisas no BACEN, buscando desenvolver e aprofundar muitos dos pontos aqui focalizados. Nesta perspectiva, recomenda-se:

- Realizar um trabalho com objetivo específico de resolver as contradições e as inconsistências verificadas entre as teorias e propostas de planejamento e a prática organizacional do BACEN. É importante atentar para a sistematização, lógica e coerência do pensamento teórico, para a valorização da gestão como prática e, para não se escapar da essência do tema, não falsear a realidade que se pretende trabalhar.

É preciso reconhecer as fraquezas e os limites dos modelos na hora de sua escolha, para determinar qual será a sua eficácia potencial. MOTTA (1997, p. 147) lembra que “a mudança é uma experiência concreta que se passa num meio organizacional, cuja história e prática possuem alguma diversidade. (...) Os conhecimentos já sistematizados são insuficientes para insinuar ações determinísticas e infalíveis de mudança organizacional”.

Para GANDIN (1994) o planejamento só terá sentido e valorização a partir do fim a que serve. Assim, a proposta teórica de planejamento deve resultar em determinada linha prática. Todavia, acredita-se que, no caso do BACEN, pode ser adequada a utilização de modelos distintos, conforme os níveis em que se estiver operando (operacional, tático ou estratégico) e de acordo com o departamento, a atividade ou o setor em que se trabalha.

- Adotar uma prática mais participativa de planejamento dentro da instituição. Não cabe mais somente uma participação limitada aos processos particulares do local onde a pessoa se encontra, segundo um esquema hierárquico bem definido. É preciso rever as delimitações e distinções das atribuições de cada nível. Deixar de lado a atitude paternalista, descentralizando responsabilidades, dando autonomia, agindo com transparência.

Segundo MOTTA (1997, p. 219) a mudança exige “intenção, cooperação e apoio. Sua eficiência depende da absorção de todo o potencial e expectativa dos funcionários”.

GANDIN (1994, p. 122) ressalta que não pode haver planejamento participativo “sem momentos em que cada pessoa possa pronunciar-se por si mesma, sem a tomada de posição pessoal antecedendo à reunião do grupo”.

Sabe-se que, para alcançar resultados efetivos, o planejamento necessita do apoio e comprometimento de todo o corpo funcional da organização. Nesse sentido, ALDERY e VIVACQUA (1996, p. 78) ressaltam os seguintes tópicos ao analisarem a teoria e prática do planejamento:

“Quando uma organização decide elaborar e implementar um planejamento estratégico é porque almeja mudança. Cabe ressaltar que esta decisão é uma decisão de cúpula. A organização como um todo não toma parte nessa decisão. A resistência à mudança é um processo natural e inerente ao ser humano. No caso de uma decisão de cúpula que afete toda a organização, a resistência tende a ser mais acirrada. Em consequência, um processo de planejamento estratégico que não faça uso de uma metodologia altamente participativa e envolvente estará fadado ao fracasso por ocasião da implementação, ao passo que com uma metodologia participativa, onde membros de todos os níveis da organização sejam os responsáveis diretos pela elaboração do plano, estando presente aí um grande processo de negociação, a mudança se processa de forma natural, sendo até desejada e perseguida por todos”.

Nesse sentido, GAJ (1990, p. 115-116) pesquisou o papel dos agentes no planejamento e concluiu que cada participante possui tarefas específicas, ou seja, “consultor, assessores, executivos e presidente são vistos como elementos de interação, e os resultados a serem atingidos na implantação estratégica dependem da atuação conjunta”.

- Desenvolver programas de treinamento e de formação gerencial que pressuponham visão sistêmica, indo além do simples repasse instrumental.

Para tanto, é necessário lembrar de alguns fatores importantes: ter uma equipe coordenadora; integrar os diversos serviços, setores, departamentos; estabelecer coerência total entre as diversas partes; utilizar ferramentas e métodos para que as pessoas possam apresentar seu saber e sua vontade; instituir processo de audiência contínua dos clientes e grupos de interesse; proceder análise e divulgação resultados. (GANDIN, 1994, p. 60).

Segundo MOTTA (1997, p. 212) “a inovação está associada à capacidade organizacional de assegurar aos seus funcionários oportunidades para sugerir novidades e resolver problemas”. Portanto, o treinamento deve ser praticado, no BACEN, como um instrumento que permita, por excelência, propiciar meios e conhecimento para que mudanças e melhorias sejam implementadas.

- Conectar o planejamento ao orçamento anual e plurianual, já que, se tais atividades não estiverem atreladas, a operacionalização de ambas está comprometida.

“Os orçamentos são instrumentos importantes na tarefa de acompanhamento do plano de ação” (CAMPOS In VASCONCELLOS, 1982, p. 191). Acredita-se que a finalidade maior dos orçamentos é “criar bases para um controle efetivo do desenvolvimento da atividade de planejamento e apoiar o processo decisório. Portanto, só por meio da elaboração casada de propostas orçamentárias com o planejamento organizacional se poderá atingir os objetivos pretendidos” (CRUZ, 1998, p. 92).

“Sendo um processo de planejamento e controle a curto prazo, o orçamento possibilita a definição de um conjunto de objetivos e de ações a executar no período seguinte, proporcionando, ao mesmo tempo, um meio de coordenação de todas as funções administrativas”. O orçamento traduz, em termos quantitativos, os planos a curto prazo e os objetivos a alcançar no futuro, os quais serão comparados com os resultados obtidos posteriormente” (CRUZ, 1998, p. 93).

- Privilegiar, no BACEN, a linha da administração estratégica, alternando uma visão de longo prazo com necessidades mais imediatas e emergentes de ação. O BACEN deve valorizar o planejamento estratégico, cuja orientação serve à transformação, à mudança, sobressaindo mais nas épocas de crise, de reestruturação organizacional. Contudo, não deve deixar de lado os níveis tático e operacional, que servem à manutenção, à melhoria de estrutura tida como boa e possível de aperfeiçoamento, que sobressai em época de calmaria ou quando se está melhor estruturado.

PETERS e WATERMAN (1983, p. 101-112) ressaltam que o novo estilo de pensamento administrativo conduz a um mundo ambíguo. A própria evolução das teorias sobre administração mostra esquemas e propósitos definidos por uma combinação de elementos em uma rede bidimensional: sistemas fechados e abertos, valores racionais e sociais, ambientes interno e externo, autoridade e liderança, só para citar alguns.

Embora tais concepções sejam opostas em sua essência, são características que predominam mais ou menos em cada organização. Tender somente para uma das dimensões é o que gera a desordem. Assim, entende-se que o ponto de partida é a aceitação dos limites, é aprender a administrar paradoxos.

Para STULMAN apud FERGUSON (1995, p. 309) não será possível mudar, evoluir até que se passe a pensar de forma diferente. “Os degraus que temos

laboriosamente galgado, nos últimos seis mil anos - tijolo a tijolo, passo a passo, de forma única, linear. Por mais que esses degraus tenham sido necessários à nossa evolução, essa etapa terminou". Muitos erros de planejamento ocorrem por causa desse método cartesiano, econômico, que acaba oferecendo respostas fictícias.

Nesse sentido, FERGUSON (1995, p. 307) propõe uma mudança de paradigma, baseando-se em valores que transcendam o paradigma econômico. A nova visão deve refletir "na transformação de padrões de trabalho, escolha de carreira, consumo (...) mudança de estilos de vida em evolução que se beneficiam da sinergia, da divisão, da troca, da cooperação e da criatividade (...) na transformação dos locais de trabalho, nos negócios, nas indústrias, nas profissões, nas artes (...) nas inovações em administração e participação do trabalhador, incluindo-se a descentralização do poder".

FROMM (1982) ressalta que qualquer planejamento dependerá das normas e valores nele subentendidos. Pode ser progressista e desafiador ou decadente e fracassado.

"Pode ser uma desgraça se for planejamento cego no qual o homem abdica de sua própria decisão, de seu julgamento de valor e da sua responsabilidade. Se for planejamento franco, ativo e compreensivo, no qual todas as finalidades da humanidade estão em plena consciência e orientam o processo de planejamento, ele será uma benção" (FROMM In Vasconcellos Filho, 1982, p. 59).



**ANEXO 01**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA**

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### I. IDENTIFICAÇÃO:

1. Escolaridade:
2. Formação Profissional:
3. Unidade:
4. Função Atual:
5. Tempo de Serviço no BACEN:

### II. QUESTÕES DE ENTREVISTA:

- 1) Quando se fala em planejamento, qual o seu entendimento, o seu conceito a respeito disso?
- 2) Qual a importância que você dá ao planejamento?
- 3) Na sua opinião, qual a importância que a instituição dá à atividade de planejamento?
- 4) Como você acha que as chefias do BACEN encaram o planejamento?
- 5) E os funcionários, em geral, qual a visão de planejamento (divulgada e real)?
- 6) Entendendo-se estratégia como “um processo voltado para o futuro, a serviço das organizações e voltado para a ação”, qual a sua visão sobre o planejamento estratégico no BACEN?
- 7) Tendo participado do processo de elaboração do PE em 91/92, e das demais etapas, ao longo destes anos, como você vê tal processo? De forma evolutiva?
- 8) Quais os pontos positivos do processo de PE no BACEN?
- 9) E os negativos?

10) Como você entende que foi a participação no processo de elaboração e desenvolvimento de PE (PBCQP)?

11) Aconteceu algum tipo de movimento ou ocorrência mais participativa? Em caso positivo, quem tomou a iniciativa?

12) Quais os resultados na sua opinião?

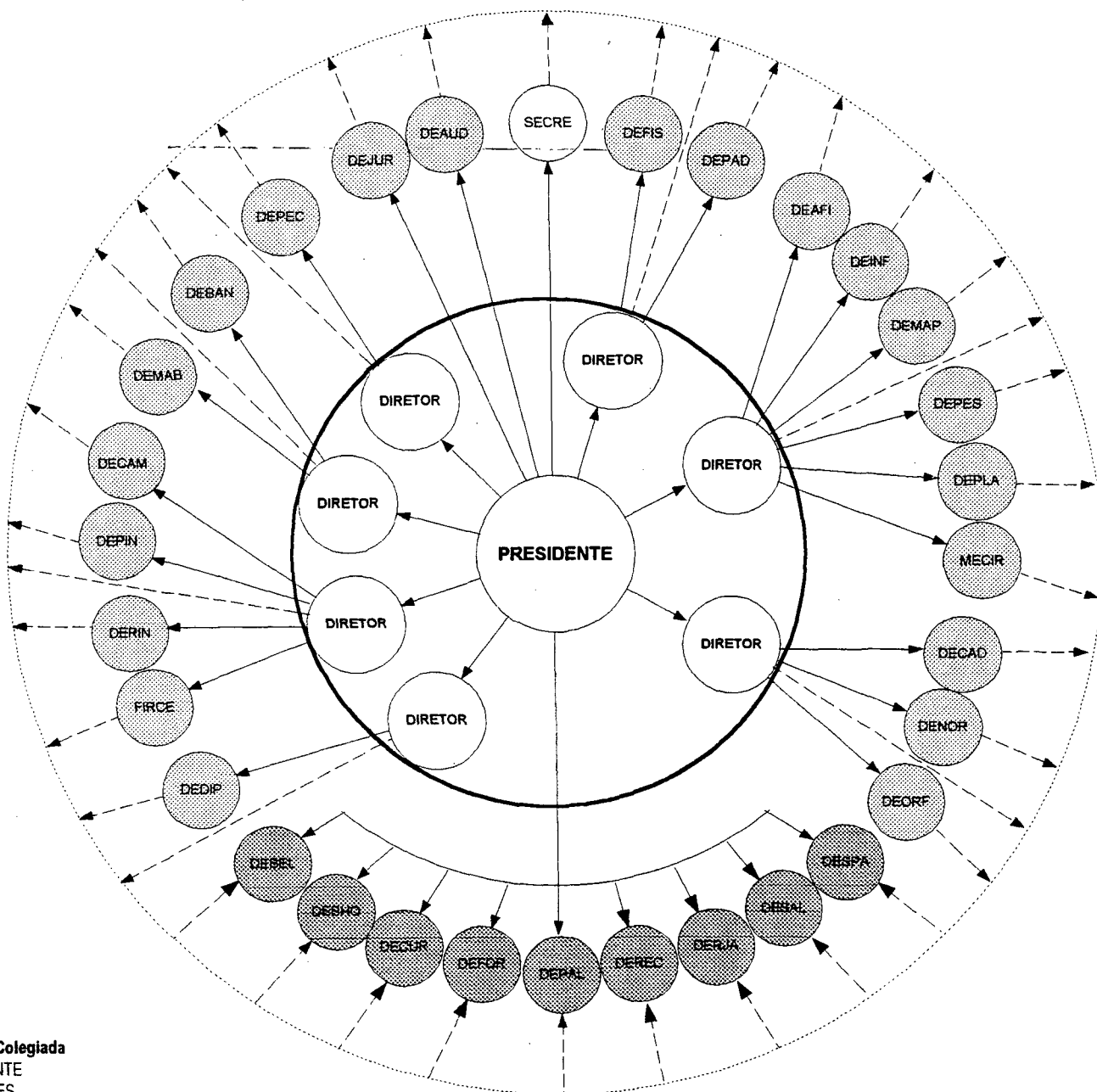
13) Falamos sobre participação e planejamento. Entendendo tomada de decisão como “a seleção dentre as maneiras de agir ou caminhos mais adequados a serem executados para atingir os objetivos da organização e que se encontra no âmago do planejamento”, qual a sua opinião sobre este processo de TD no BACEN?

14) Como você vê as influências políticas e as relações de poder sobre a tomada de decisão (nos altos escalões, nas decisões gerenciais e nas decisões técnicas)?

15) Como você vê o processo de planejamento hoje e daqui para frente, no BACEN?

**ANEXO 02**  
**ORGANOGRAMA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

# BANCO CENTRAL DO BRASIL



## Diretoria Colegiada

PRESIDENTE  
DIRETORES

### Presidente

SECRE - Secretaria Executiva da Diretoria  
DEAUD - Departamento de Auditoria Interna  
DEJUR - Procuradoria-Geral  
DEBEL - Delegacia Regional em Belém  
DEBHO - Delegacia Regional em Belo Horizonte  
DECUR - Delegacia Regional em Curitiba  
DEFOR - Delegacia Regional em Fortaleza  
DEPAL - Delegacia Regional em Porto Alegre  
DEREC - Delegacia Regional em Recife  
DERJA - Delegacia Regional no Rio de Janeiro  
DESAL - Delegacia Regional em Salvador  
DESPA - Delegacia Regional em São Paulo

### Assuntos de Fiscalização

DEFIS - Departamento de Fiscalização  
DEPAD - Departamento de Controle de Processos Administrativos e de Regimes Especiais

### Assuntos de Administração

DEAFI - Departamento de Administração Financeira  
DEINF - Departamento de Informática  
DEMAP - Departamento de Administração de Recursos Materiais  
DEPES - Departamento de Gestão de Recursos Humanos  
DEPLA - Departamento de Planejamento e Organização  
MECIR - Departamento do Meio Circulante

### Assuntos de Normas e Organização do Sistema Financeiro

DECAD - Departamento de Cadastro e Informações  
DENOR - Departamento de Normas do Sistema Financeiro  
DEORF - Departamento de Organização do Sistema Financeiro

### Assuntos de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e das Dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

DEDIP - Departamento da Dívida Pública

### Assuntos Internacionais

DECAM - Departamento de Câmbio  
DERIN - Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais  
DEPIN - Departamento de Operações das Reservas Internacionais  
FIRCE - Departamento de Capitais Estrangeiros

### Assuntos de Política Monetária

DEBAN - Departamento de Operações Bancárias  
DEMAB - Departamento de Operações do Mercado Aberto

### Assuntos de Política Econômica

DEPEC - Departamento Econômico

Autoridade Técnica e Administrativa →

Autoridade Técnica →

Autoridade Deliberativa →

Unidade Especial

Unidade Central

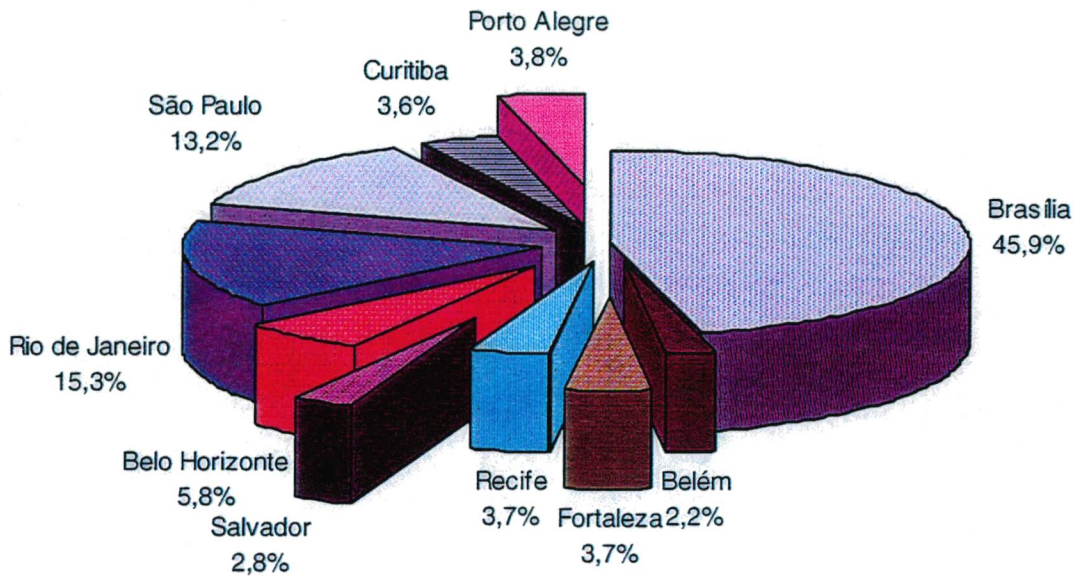
Unidade Regional

Posição em 22/09/1998

**ANEXO 03**  
**RETRATO ESTATÍSTICO DOS RECURSOS HUMANOS DO BANCO CENTRAL DO**  
**BRASIL**

## Quadro de Pessoal Distribuição por Praça

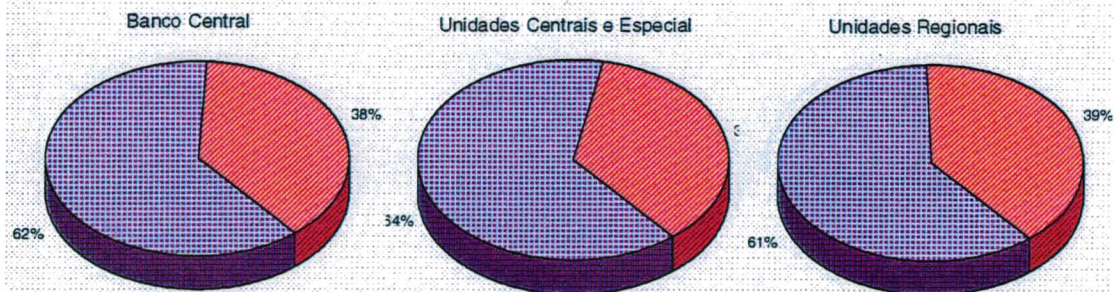
Posição: 31.12.97



## Quadro de Pessoal

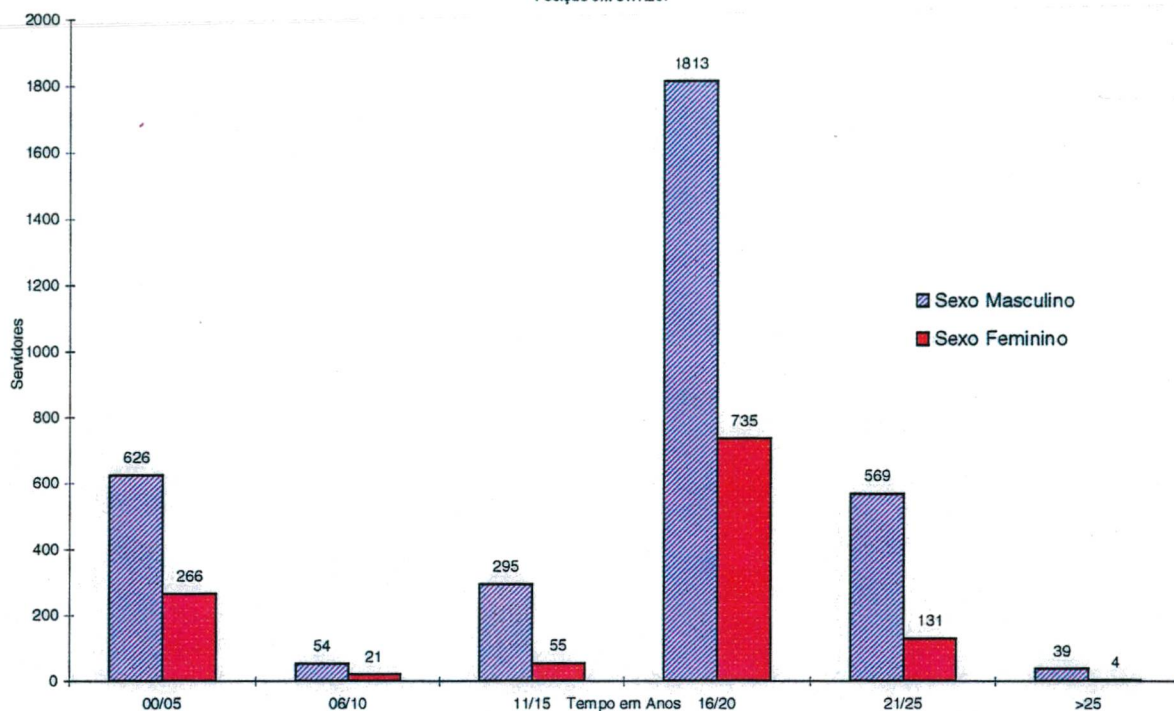
Posição 31.12.97

### Servidores por Área

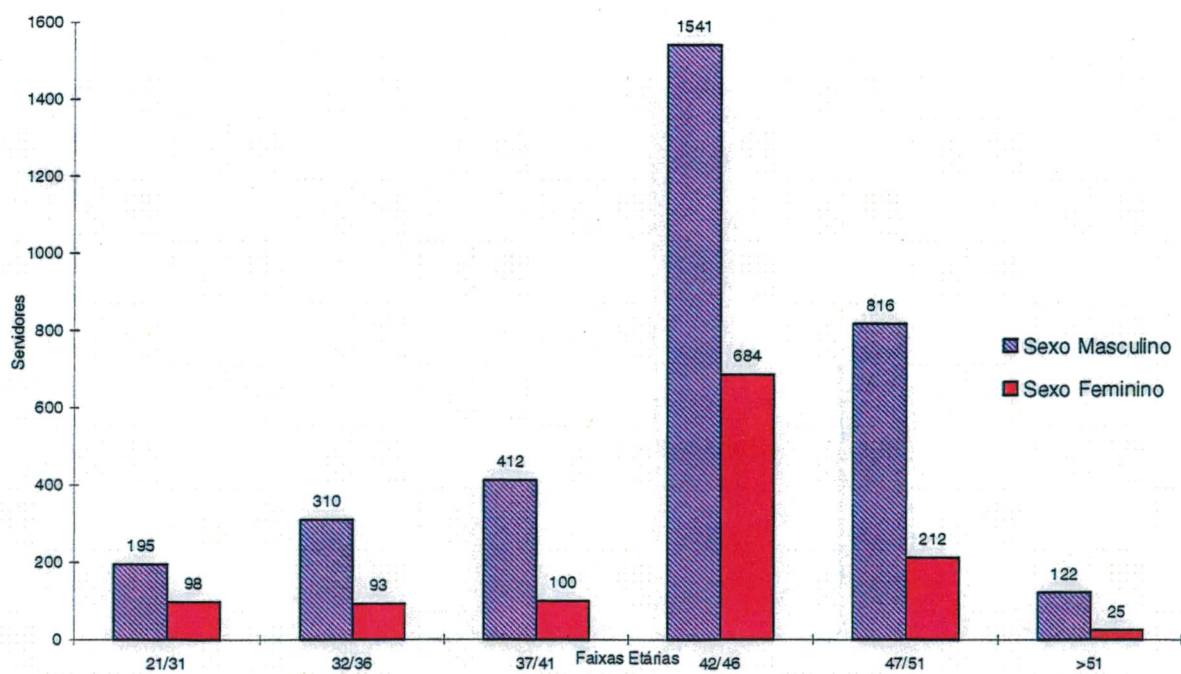


Operacional  Logística   
Obs.: não estão computados os servidores lotados nas Unidades-Fim que desempenham atividades logísticas.

**Quadro de Pessoal**  
**Servidores por Tempo Efetivo de Exercício no Banco**  
 Posição em 31.12.97



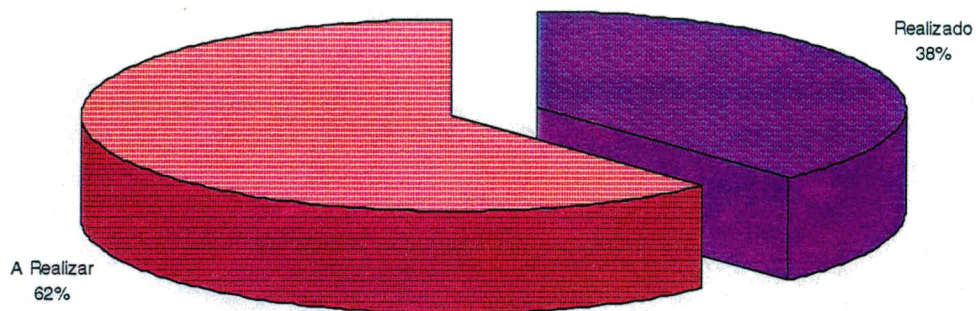
**Quadro de Pessoal**  
**Servidores por Idade**  
 Posição: 31.12.97



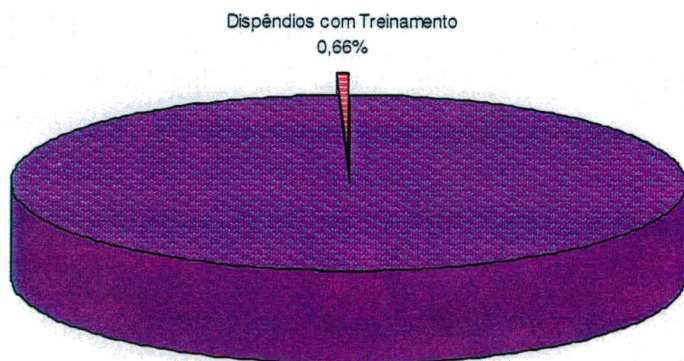


---

**Treinamento e Desenvolvimento**  
Implementação do Plano de Treinamento e Desenvolvimento - PTD 97  
Posição:31.12.97



**Treinamento e Desenvolvimento**  
Treinamento X Dispendios Globais com Pessoal  
Posição:31.12.97



**ANEXO 04****LISTAGEM DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS PARA A PESQUISA**

**LISTAGEM DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS NA PESQUISA:**

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Apostila do PBCQP**. Brasília. 1993.

\_\_\_\_\_. **Encontro de Administração Estratégica**. Brasília: novembro de 1991.

\_\_\_\_\_. **Manual de Elaboração de Documentos (MED)**, s.d.

\_\_\_\_\_. Voto nº 178/88. **Planejamento Estratégico do Banco Central do Brasil**.  
Brasília: abril, 1988.

\_\_\_\_\_. Voto nº 389/90. **Operacionalização do planejamento**. Brasília: abril, 1990.

\_\_\_\_\_. Voto nº 698/91. **Criação e Implementação do PBCQP**. Brasília: novembro,  
1991.

\_\_\_\_\_. Voto nº 057/92. **Encontro de Administração Estratégica**: revisão de  
estruturas. Brasília: janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 484/92. **Gestão para a Qualidade e Produtividade**: apresentação de  
proposta. Brasília: julho, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 581/92. **PBCQP/ Consolidação do PE**. Brasília: agosto, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 620/92. **PBCQP**: Constituição de Comissão Interna. Brasília:  
setembro, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 626/92. **PBCQP**: Projeto Gestão para a Q&P. Brasília: setembro, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 714/92. **PBCQP**: Encontro da Alta Administração: coordenação da  
Dorsey, Rocha & Associados. Brasília: outubro, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 814/92. **PBCQP**: Reflexões para um Plano Diretor da Qualidade.  
Brasília: novembro, 1992.

\_\_\_\_\_. Voto nº 137/93. **Proposta de Racionalização dos procedimentos relativos a  
processos administrativos**: primeiras idéias oriundas da reunião de Delegados do  
BACEN. Brasília: fevereiro, 1993.

\_\_\_\_\_. Voto nº 577/93. **PBCQP**: Planejamento e Organização: Desenvolvimento de  
Ações. Brasília: setembro, 1993

\_\_\_\_\_. Voto nº 717/93. **PBCQP**: Planejamento e Organização: análise administrativa.  
Brasília: dezembro, 1993.

\_\_\_\_\_. Voto nº 068/94. **Planejamento do nível estratégico**: preparação do  
planejamento operacional de 1994. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Voto nº 201/94. **Planejamento Operacional para o exercício de 1994**:  
validação de projetos. Brasília, 1994.

- \_\_\_\_\_. Voto n.º 512/94. **Estabelecimento do PACP 1994/95**. Brasília: outubro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 522/94. **Organização**: análise administrativa. Brasília: novembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 564/94. **Análise Administrativa**: processo licitatório. Brasília: dezembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 636/94. **Avaliação do Planejamento de 1994/ Planejamento para 1995**: medidas adotadas para implementação. Brasília: dezembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 011/95. **Reorganização administrativa**: transferência das atividades de desenvolvimento e de Treinamento do DEPES para o DEPLA. Brasília: janeiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 054/95. **Análise administrativa**: concorrência DEBRA 006/94 - proposta de revogação. Brasília: fevereiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 194/95. **Planejamento e Organização - Análise Administrativa**: proposta de continuidade de estudos e medidas alternativas de modernização administrativa. Brasília: maio, 1995.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 457/95. **Procedimento licitatório para contratação de empresa de consultoria**: relatório sobre o andamento do processo. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 011/96. **PBCQP – Modernização Organizacional**: implementação - contratação da Boucinhas & Campos Consultores S/C Ltda. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 020/96. **PBCQP**: suspensão de alterações de estruturas - programação dos trabalhos. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 237/96. **MORDORG**: subprojeto para construção de cenários - realização de seminário internacional. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 073/96. **Sistema BACEN de Educação Permanente – exercício 1995**. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Voto n.º 044/97. **Sistema BACEN de Educação Permanente – exercício 1996**. Brasília, 1996.
- DEBAN. **Projeto setorial de Implantação do PBCQP**. Brasília, s.d.
- DEDIV. **Encontro Estratégico**. Brasília: maio de 1992.
- \_\_\_\_\_. **Projeto setorial de Implantação do PBCQP**. Brasília, s.d.
- DEPAL. **Projeto setorial de Implantação do PBCQP**. Brasília, s.d.
- DEPES. **Gestão para a Qualidade & Produtividade**: Encontro dos Chefes de Unidades. Brasília: CODES, julho de 1992.
- DEPLA. Correio eletrônico 91189609. **PBCQP** (versão preliminar). Brasília: dezembro, 1991.

- \_\_\_\_\_. Correio eletrônico 92093188. **Ciclo de Estudos:** instrumento e priorização de temas. Brasília: junho, 1992.
- \_\_\_\_\_. Correio eletrônico 92206343. **Avaliação do PE 1992:** questionários. Brasília: dezembro, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Eventos realizados em 1992:** Q&P. Brasília, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Histórico do Processo de Qualidade no BACEN.** Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Planejamento de Nível Estratégico para 1994.** Brasília, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Versões do Plano de Ação de Curto Prazo:** documentos, notas internas e estudos. Brasília: 1994.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 94073006. **Reativação do Fórum de Chefes de unidades.** Brasília: abril, 1994.
- \_\_\_\_\_. Circular 94/160. **PBCQP/PACP 1994/95.** Brasília: outubro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 94217025. **Comitê da Qualidade do BACEN.** Brasília: Novembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 94242250. **Relatório da 10ª reunião da qualidade.** Brasília: dezembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Circular 95/002. **Convocação para reunião de planejamento.** Brasília: janeiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 95056866. **Relatório da 11ª reunião da qualidade.** Brasília: março, 1995.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 9507820. **Convocação para a 12ª reunião da qualidade.** Brasília: abril, 1995.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 96008357. **Relatório da 16ª reunião da qualidade.** Brasília: janeiro, 1996.
- \_\_\_\_\_. Correio Eletrônico 96030134. **Modernização organizacional:** composição do time de funcionários. Brasília: fevereiro, 1996.
- \_\_\_\_\_. **PBCQP:** histórico. Brasília, s.d.
- DENOR. **Projeto setorial de Implantação do PBCQP.** Brasília, s.d.
- DEORF. **Projeto setorial de Implantação do PBCQP.** Brasília, s.d.
- DIREX. **Encontro estratégico.** Brasília: março de 1992.
- DORSEY, Rocha & Associados. **Material dos cursos:** preparação de agentes multiplicadores. Brasília: abril - maio, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor e Melhoria da Qualidade na Área de Trabalho.** Brasília: 1992-1993.

\_\_\_\_\_. **Relatórios parcial e final.** Brasília, 1993.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LCT, 1982.
- ANSOFF, H. Igor, DECLERCK, Roger P., HAYES, Robert L. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.
- ANSOFF, H. Igor. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.
- ALDERY, Silveira Júnior, VIVACQUA, Guilherme Antônio. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. Brasília: UNB, 1996.
- ALMEIDA, Léo G. **Gerência de processo**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.
- ARGYRIS, Chris. **Enfrentando defesas empresariais: facilitando o aprendizado organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- Artigos Folha Management. São Paulo: Folha de São Paulo, n. 1-9, ago./dez. 1995.
- BALK, Walter. **Melhoria na produtividade governamental nos Estados Unidos**. RAM, Rio de Janeiro, v.03, n. 20, p. 21-28, jul./set., 1985.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: edições 70, 1977.
- BARNARD, Chester. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.
- BETTELHEIM, C. **Economic calculation and forms of property**. 1976.
- BORDENAVE, Juan E, Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRUYNE, Paul de, HERMAN, Jacques & SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.
- CHANLAT, Jean-François. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1992.
- CLEGG, S. e DUNKERLEY, D. **Organization, class and control**. London: Routledge & Kegan, 1980.
- Coletânea Amana-Key. Módulo estratégia, v.1. **Armadilhas do processo de planejamento**. São Paulo: Sonopress Rimo, 1987-1997. CD ROM: Win/mac.
- \_\_\_\_\_. Módulo resultados, v.2. **Um planejamento a serviço da ação**. São Paulo: Sonopress Rimo, 1987-1997. CD ROM: Win/mac.
- CRUZ JÚNIOR, João Benjamin. **Organização e administração de entidades públicas: aspectos políticos, econômicos e sociais de um paradigma emergente**. RAP, Rio de Janeiro, jul./set. 1988.

- \_\_\_\_\_. **Século XXI: ameaças e oportunidades para a pequena empresa brasileira.** Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, agosto 1998, ano I, n.º 0.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 12a. edição, 1994.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquistada.** São Paulo: Cortez, 1988.
- DRUCKER, Peter. **A nova era da administração.** São Paulo: Pioneira, 1992.
- ELLMAN, Michael. **Planejamento socialista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas.** São Paulo: Atlas, 1977.
- FARIA, A. Nogueira de. **Organização de empresas: empresa - previsão, planejamento e implantação.** Rio de Janeiro: LTC, 1977.
- FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral.** São Paulo: Atlas, 1989.
- FERGUSON, Marilyn. **A conspiração aquariana.** 10a. edição. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- FEUERSCHUTTE, Simone Ghisi. **Cultura organizacional e dependências do poder: a mudança estrutural no centro de informática e automação do Estado de Santa Catarina S.A. – CIASC.** Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFSC, 1996.
- FOLLET, Mary Parker Follett. **Profeta do Gerenciamento.** Organizado por Pauline Graham. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- FREITAS, Fernando. **Parceiros na vitória: administração participativa no mundo.** São Paulo: Cultura, 1991.
- FRIEDMAN, John R. P. **Introdução ao planejamento regional.** Rio de Janeiro: EBAP, FGV, 1985.
- FROMM, Erich. **Planejamento humanístico.** RN – Revista de Negócios – Blumenau, v.1, n. 3, abr./jun., 1996.
- GAJ, Luis. **Tornando a estratégia possível.** São Paulo: McGraw-Hill, 1990.
- GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza.** São Paulo: Pioneira, 1979.
- \_\_\_\_\_. **A sociedade justa.** São Paulo: Campus, 1995.
- GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Record, 1997.
- HOLANDA, Nilson. **Planejamento e projetos.** Fortaleza: Estrela, 1987.



- JUCIUS, Michael J., SCHLENDER, William E. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 1990.
- KOONTZ, Harold. O'DONNELL, Cyril. **Fundamentos da administração**. São Paulo: Pioneira, 1981.
- LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LERNER, Walter. **Organização participativa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- LUDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MARTIN-BARÓ, Ignácio. **Acción y ideología: psicología social de centroamérica**. El Salvador: UCA, 1985.
- McGREGOR, Douglas. **O lado humano da empresa**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- MITROFF, Ian I., Mason Richard e Pearson, Christine M. **FrameBreak: the radical redesign of american business**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- MOTTA, Fernando C. Prestes et al. **Participação e participações: ensaios sobre autogestão**. São Paulo: Babel Cultural, 1987.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea**. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- MURARO, Rose Marie. **Homem mulher: início de uma Nova Era**. Rio de Janeiro: Artes & Contos, 1994.
- OLIVEIRA, Djalma. **Planejamento estratégico**.
- ORIÓN, Alvarez A. **Participação dos cidadãos no governo municipal**. RAM, Rio de Janeiro, v.35, n. 187, abr./jun., 1988.
- PARSON, Mary Jean, CULLIGAN, Matthew J. **Planejamento: de volta às origens**. São Paulo: Best Seller, 1988.
- PETERS, Thomas J., WATERMAN, Robert H. **Vencendo a crise: como o bom senso empresarial pode superá-la**. São Paulo: Harper & Row do Brasil Ltda., 1983.
- PINA, Vítor Manuel Dias Castro. **Inteligência estratégica nos negócios**. São Paulo: Atlas, 1994.
- PINCHOT, Gilfford. **O poder das pessoas: como usar a inteligência de todos dentro da empresa para conquista de mercado**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REVISTA EXAME. **As empresas que já estão no ano 2000**. São Paulo, v. n. 03 abr., 1991.

REVISTA EXAME. **Acima de tudo o cliente**. São Paulo, v. n.16 set., 1992.

RICHARDSON, Robert Jarry e Colaboradores. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

SALM, J. F. **Paradigmas na formação de administradores**: frustrações e possibilidades. Universidade e Desenvolvimento, Florianópolis, S.C., v.1, n.2, out. 1993.

SALM, J. F., MENEGASSO, Maria Ester. **Planejamento estratégico no novo espaço de produção**: determinismo e possibilidades. RN – Revista de negócios – Blumenau: v. 1, n. 4, jul./set., 1996.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Quase quinhentos anos de planejamento autoritário**: e agora? RAM. Rio de Janeiro, jul./set., 1985.

SANTOS, Cristiane M. Projeto de Dissertação: **Racionalidade e intuição na prática do planejamento empresarial**. UFSC, 1995.

SELLTIZ, Wrightsman e Cook. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. v. 2. São Paulo: EPU, 1987.

SEMLER, Ricardo F. **Virando a própria mesa**. São Paulo: Best Seller, 1988.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**. São Paulo: Best Seller, 1990.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SOARES, José Teodoro. **Planejamento e administração no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 1985.

STARKEY, Ken. (Ed.). **Como as organizações aprendem**: relatos do sucesso das grandes empresas. São Paulo: Futura, 1997.

TAVARES, Mauro Calixta. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Harbra, 1991.

TEIXEIRA, Hélio J.; SANTANA, Solange M. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: E. Blücher Ltda., 1995.

THOMPSON, Victor A. **Moderna organização**. Rio de Janeiro, 1967.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa Qualitativa em Educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo (Org.), **Planejamento empresarial.** Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WATEMAN, Robert H. **O fator renovação.** São Paulo: Ed. Harbra, 1989.

WREN, Daniel A. **The evolution of management thought.** New York: John Wiley, 1979.